

## Per un nuovo patto sociale contro l'evasione fiscale

Paolo Di Lorenzo - 07/07/2009 [ papers ]

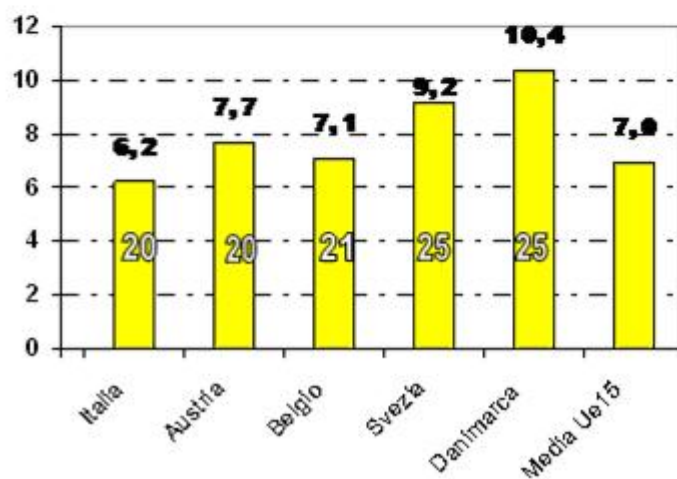
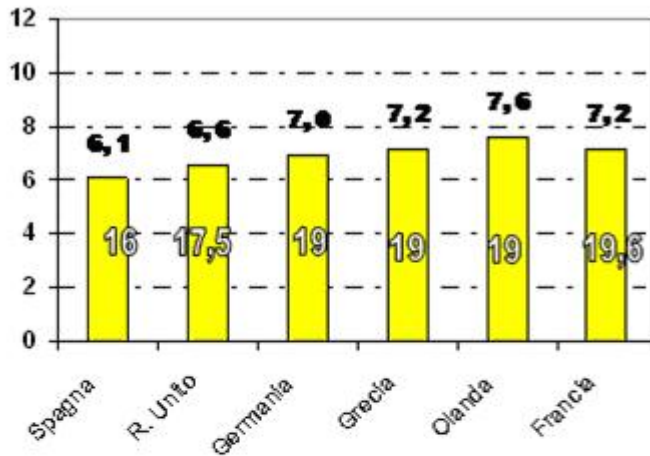
### Abstract

-

Che il sistema fiscale italiano sia gravemente malato non è notizia d'oggi. Anzi, forse sarebbe più preciso asserire che ci troviamo di fronte ad una sorta di malformazione congenita. Nel momento in cui l'economia italiana attraversa la più acuta fase di crisi dal dopoguerra, i sintomi di questa patologia diventano però decisamente più visibili e preoccupanti, come quando un nuovo virus colpisce un corpo già provato di suo. Nel primo quadrimestre del 2009 gli incassi tributari sono scesi del 3,6% rispetto allo stesso periodo del 2008 (fonte: Dipartimento delle Finanze). Ma mentre si registra una tenuta del gettito IRPEF (-1%), gli incassi di IRES (-7,1%) e IVA (-10,4%) sono peggiorati notevolmente. Si tratta di differenze da non sottovalutare e contribuiscono ad aumentare quel divario tra il gettito delle varie imposte che è uno dei principali sintomi dei problemi del fisco italiano.

Questo divario comincia già negli anni settanta, quando furono introdotte l'IRPEF e l'IVA, due imposte che hanno avuto un destino completamente differente. Grazie all'estensione della trattenuta alla fonte L'IRPEF è diventata rapidamente la prima imposta grazie ad un gettito tale da costituire anche la terza imposta in Europa in valore assoluto (fonte: eurostat). Completamente diversa è stata l'evoluzione dell'IVA. Senza un adeguato meccanismo di controllo sulle frodi, si è presto innescata una spirale perversa tra evasione, crescita delle aliquote per rimediare al mancato gettito e nuova maggiore evasione. Il confronto internazionale mostra chiaramente l'inesistenza di un legame lineare tra livello dell'aliquota ed incasso tributario, per cui all'aumentare del primo faccia seguito un aumento del secondo (fig.1). Eurostat ci segnala anche che l'Italia è il paese europeo con la più alta tassazione del lavoro e l'ultimo per il peso dell'imposte sui consumi finali all'interno del gettito, e in quest'ultimo caso non si tratta di una scelta di politica tributaria ma di una scelta degli operatori economici.

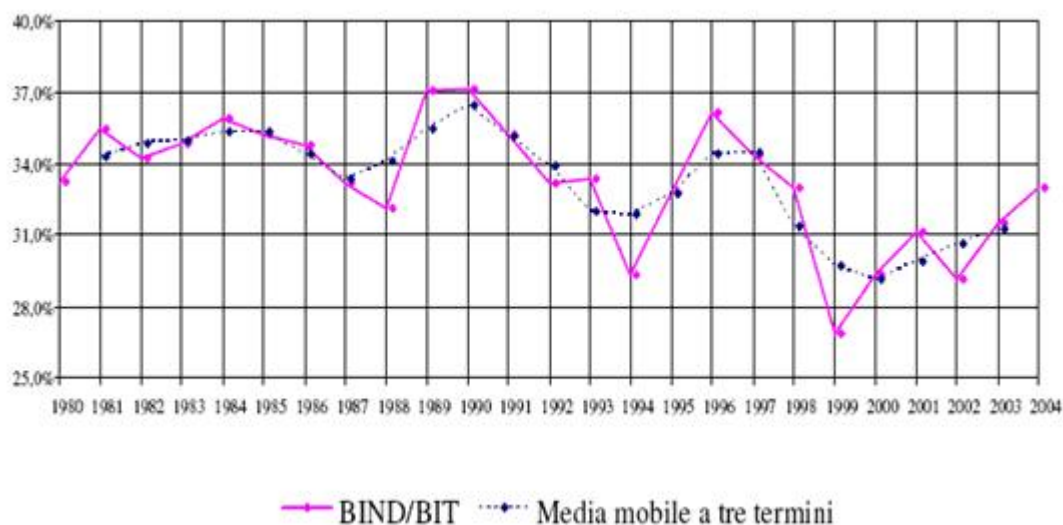
### Incidenza dell'Iva sul Pil ed aliquota normale (anno 2007)



L'insuccesso della riforma degli anni settanta [1] è eclatante anche osservando la distribuzione del reddito dichiarato ai fini IRPEF. Anche se negli ultimi anni nei paesi capitalisti si è verificato un peggioramento della distribuzione del reddito, il quadro che emerge dai dati dichiarati al fisco è piuttosto quello di un paese in via di sviluppo, in cui una piccolissima elite dichiara dei guadagni molto alti mentre la maggioranza si trova in una situazione al limite della sopravvivenza. La prova che dietro questa situazione si annida una forte sotto-dichiarazione del reddito è fornita dall'ISTAT, che dal 2001 quantifica ufficialmente la parte del sommerso economico presente nel PIL italiano. Il sommerso economico costituisce una parte di quella che viene definita come "economia non osservata" e riguarda le attività economiche legali che vengono deliberatamente occultate alle autorità allo scopo di ridurre i costi di produzione, tramite la contravvenzione di norme fiscali e contributive. Nel 2006 queste attività rappresentavano una cifra compresa tra i 226 e 250 miliardi di euro, pari a circa il 16% del PIL. Un'altra stima dell'ampiezza del fenomeno dell'evasione è contenuta in Pisani e Polito (2006) [2]. Essa si basa su un confronto tra i dati fiscali contenuti nelle dichiarazioni IRAP con quelli statistici elaborati dall'ISTAT. L'evasione è ottenuta per differenza sottraendo i dati di fonte amministrativa, opportunamente resi confrontabili, da quelli statistici che come visto offrono una rappresentazione macroeconomica che include l'evasione. In questo modo l'evasione totale, stimata nel 2002 a 192.415 milioni di euro, può essere scomposta in una quota generata da attività di evasione per via, per così dire, amministrativa (tramite la sotto-fatturazione dei ricavi o il gonfiamento artificiale dei costi intermedi) ed una prodotta utilizzando di lavoro irregolare (81.000 milioni di euro, il 42% del totale).

Un'altra stima basata sul confronto tra dati statistici ed amministrativi riguarda l'adempimento dell'IVA [3]. Tale stima va oltre i confini dell'imposta sul valore aggiunto, poiché fornisce anche una buona proxy dell'evasione dell'imposta sui redditi da impresa. Infatti tutte le pratiche che comportano un'evasione dell'IVA permettono di evadere anche la tassazione diretta. La base imponibile non dichiarata (BIND) è sempre stata all'incirca la metà di quella dichiarata e, come si vede nella figura 2, ha

rappresentato una percentuale oscillante tra il 27 ed il 37% della base totale (BIT) con un chiaro ciclo economico-politico.



Probabilmente la questione dell'evasione deve essere affrontata partendo dal presupposto che la sua diffusione nelle diverse categorie di contribuenti non è una questione "antropologica" ma è strettamente connessa con le opportunità concesse dal sistema fiscale [4]. L'aspetto cruciale diventa affrontare il problema del recupero di gettito senza scinderlo dall'altra questione chiave: distribuire in maniera uniforme il prelievo. Le stime precedenti sulla pressione fiscale effettiva ci dicono che nel caso in cui si riuscisse a portare l'evasione a livelli modesti lo Stato si troverebbe con un surplus di entrate fiscali. L'extra-gettito ottenuto dalla lotta all'evasione potrebbe essere utilizzato per diminuire il livello generale delle imposte, premiando coloro che le hanno sempre pagate.

Si tratta di una proposta vecchia ma sempre attuale perchè mai realizzata. L'obiettivo è realizzare un sistema poggiato su due piloni. Il primo è una maggiore equità, che non vuol dire fissare aliquote più alte che come abbiamo visto nel caso dell'IVA in Italia è una misura completamente velleitaria, ma ridurre l'evasione tramite un'IRPEF finalmente onnicomprensiva che misuri (e tassi) tutto ciò che viene trattato in maniera ingiustamente differenziata (come i redditi da capitale) o forfettaria (i redditi da impresa); una radicale semplificazione della legislazione tributaria, che sconta un accumulo trentennale di migliaia di leggi, regolamenti, pareri, circolari e sentenze; e finalmente un aumento dell'efficienza della spesa pubblica, in modo da aumentare la percezione che "le mie tasse servono a qualcosa".

Il secondo elemento fondante è la deterrenza fornita dall'amministrazione fiscale, tramite un aumento della qualità e della quantità dei controlli, un particolare impegno nel sorvegliare la concessione degli incentivi fiscali, dei rimborsi e delle compensazioni (in passato fonte di numerosi abusi specie in materia di IVA) ed il rafforzamento dell'attività di riscossione, riducendo lo scarto tra somme accertate, somme definite e somme riscosse. Le attività di accertamento e di riscossione devono essere intese come complementari visto che non riscuotere i crediti corrispettivi alle sanzioni comminate rende perfettamente inutile l'azione di accertamento. La deterrenza è infatti un processo che si autoalimenta: un suo maggiore livello causa una riduzione della platea di soggetti da sottoporre a controllo periodico e quindi una migliore qualità degli accertamenti, il che crea a sua volta una deterrenza più alta.

Se si vogliono rimuovere gli effetti non basta però colpire i fattori che permettono ad essi di manifestarsi (cioè l'assetto del sistema tributario) ma occorre lavorare anche sulle cause originarie. Sicuramente non si tratta di un cammino in discesa. L'ottimismo della ragione può fare appello a quanto ci insegna la teoria economica: la disponibilità di regole sociali, rinforzate dall'autorità dello Stato che ne sancisce il carattere condiviso e ne assicura il rispetto, permette il raggiungimento di situazioni in cui il benessere collettivo, sia in termini di pressione fiscale che di efficienza della spesa pubblica, sono molto maggiori rispetto a situazioni in cui ognuno agisce in maniera s coordinata inseguendo il proprio interesse individuale [5].

Il coordinamento tra agenti necessario al raggiungimento di un nuovo equilibrio (la cui efficienza non è mai nota ex-ante) può essere guidato dalla sfera politica, la quale intercetta la domanda politica esistente in questo campo (che potrebbe anche essere maggioritaria) coagulando il consenso necessario a legittimare il nuovo compromesso istituzionale fra cittadini ed i loro rappresentanti al governo.

Sarebbero indispensabili ad esempio delle misure volte ad eliminare due delle ragioni della diffusione dell'economia sommersa [6]:

- la nota scarsa propensione delle grandi imprese italiane all'uso dell'economie di scala o agli investimenti in ricerca ed innovazione, preferendo il contenimento dei costi di produzione (quello del lavoro, in particolare) anche tramite l'estensione della subfornitura che ha contribuito alla diffusione delle PMI e dei distretti degenerando poi nella produzione in nero;
- l'inclinazione delle stesse imprese a ricercare delle rendite di posizione nei servizi privatizzati o nell'edilizia, che ha avuto la conseguenza di rendere meno dinamico il tessuto industriale italiano e di lasciare spazio all'economia sommersa in molti settori tradizionali [7].

L'attività economica sommersa approfitta di ogni situazione in cui la concorrenza si gioca sui fattori di costi e non di qualità, come avviene quando le imprese regolari non godono di un livello di produttività tale da compensare lo svantaggio in termini di costi ma va in difficoltà se esposta al confronto con chi dispone delle stesse armi ma con una potenza di molto superiore (le imprese localizzate in Cina o nei PVS).

Sarebbe sbagliato considerare le norme istituzionali come meri parametri che concorrono alla scelta ottimale da parte dell'agente massimizzante, come accade nella maggioranza dei modelli economici che analizzano l'evasione fiscale od il sommerso. Il contesto socio-economico è formato da una serie di elementi, coerenti tra loro, la cui analisi permette di comprendere perchè e come alcuni comportamenti individuali, anche se rivolti alla soddisfazione del proprio interesse, possano essere considerati ammissibili. Il comportamento economico socialmente riconosciuto come razionale è spesso il prodotto delle condizioni economico-sociali esistenti. Diverse indagini socio-economiche hanno per esempio dimostrato che il rispetto delle regole, di quelle fiscali in particolare, è positivamente influenzato dall'imitazione del comportamento delle persone vicine [8].

A questo fine è molto importante che i cittadini stessi, anche grazie al decentramento amministrativo e fiscale, sappiano ricreare quel sentimento di appartenenza alla medesima comunità (territoriale ma anche occupazionale) che dovrebbe cominciare a prevalere rispetto ad un'immagine di se stessi come meri operatori economici, cominciando a percepire la natura anti-sociale dell'evasione, la quale può favorirci come venditori o consumatori nel breve periodo ma nel medio-lungo periodo ci danneggia in quanto cittadini.

*\*Economista, si occupa di finanza pubblica e di economia delle istituzioni.*

[1] Per un'analisi dei vizi originari della riforma fiscale si veda l'articolo di A. Pedone: "Su alcuni problemi ricorrenti della politica tributaria italiana", *Economia Italiana* n.3 del 2006.

[2] S. Pisani e C. Polito "Analisi dell'evasione fondata sui dati IRAP, anni 1998-2002", Documento di lavoro, Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate, [www1.agenziaentrate.it/ufficiostudi](http://www1.agenziaentrate.it/ufficiostudi), 2006.

[3] M. Marigliani e S. Pisani, "Le basi imponibili IVA. Aspetti generali e principali risultati per il periodo 1980-2004", Documento di lavoro, Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate, [www1.agenziaentrate.it/ufficiostudi](http://www1.agenziaentrate.it/ufficiostudi), 2007

[4] L'atteggiamento di favore nei confronti dell'evasione fiscale sembra diffuso in tutte le classi sociali, compresi i lavoratori dipendenti (in particolare gli operai). Cfr. L. Cannari e G. D'Alessio, "Le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale", Banca d'Italia Tema di Discussione n. 618, 2007.

[5] In Italia sembra esistere purtroppo l'atteggiamento opposto, del passeggero clandestino, poiché è aumentato il numero di cittadini che si dichiarano disponibili ad accettare una maggiore tassazione in cambio di maggiori e migliori servizi pubblici, ma contemporaneamente è diminuita la percezione della gravità sociale dell'evasione. Cfr. C. Fiorio e A. Zanardi, "L'evasione fiscale: cosa ne pensano gli italiani?", in *La finanza Pubblica Italiana, Rapporto 2006, Il Mulino*.

[6] Cfr. anche G. Rey, "Il frutto illegittimo dell'economia italiana: un confronto nord-sud", *Lezione Rossi--Doria 2006*, Ass. M. Rossi--Doria, 2006.

[7] Alcune stime econometriche confermano che l'aumento della produttività del lavoro e la diffusione delle ITC producono una diminuzione dell'economia sommersa.

[8] L'importanza dell'imitazione come elemento rinforzante la convinzione della razionalità nella scelta in una situazione d'incertezza è nota agli economisti (o almeno a chi si è preso il disturbo di leggere la General Theory) già dagli anni 30 grazie all'analisi keynesiana dei mercati finanziari.