

CARLO

COTTARELLI

I SETTE PECCATI

CAPITALI

DELL'ECONOMIA

ITALIANA

Carlo
Cottarelli
I sette peccati
capitali
dell'economia
italiana



Feltrinelli

© Giangiaco­mo Feltrinelli Editore Milano
Prima edizione digitale 2018
da prima edizione in “Serie Bianca” febbraio 2018

Ebook ISBN: 9788858831243

In copertina: elaborazione dell’Ufficio grafico Feltrinelli.

Quest’opera è protetta dalla legge sul diritto d’autore.
È vietata ogni duplicazione, anche parziale, non autorizzata.

Maresciallo Topponi (Aldo Fabrizi): “Lei deve scusarci ma noi facciamo il nostro dovere”.

Cavalier Pezzella (Totò): “E le pare una cosa corretta questa?”.

I TARTASSATI (1959)

Ma non nascondo neanche la voglia che ho di dare un posto decente a quel figlio che avrò forse fra un giorno fra un mese o fra vent'anni non sarà giusto che lui paghi i miei danni.

JOVANOTTI (1991)

Come non bastano le antiche glorie a darci la grandezza presente, così non bastano i presenti difetti a toglierci la grandezza futura, se sappiamo volere, se vogliamo sinceramente rinnovarci.

PIERO GOBETTI (1918)

Introduzione

C'è a questo mondo una sola cosa peggiore del peccato: negare di essere peccatori.

FULTON J. SHEEN, arcivescovo e star televisiva

L'economia italiana è cresciuta poco negli ultimi vent'anni. Dal 1999 al 2016 il Prodotto interno lordo italiano (cioè quanto si produce in un anno), al netto dell'inflazione, è cresciuto solo del 4 e mezzo per cento, una media dello 0,25 per cento all'anno. Il reddito pro capite è invece sceso del 2 per cento. Nel 1999 il reddito pro capite di un tedesco, in termini di potere d'acquisto, era solo del 5 per cento più alto di quello di un italiano. Oggi è del 25 per cento più alto. La nostra economia ha accelerato un po' nel 2017, ma hanno accelerato anche tutti gli altri paesi. Se fosse una corsa ciclistica, sarebbe come rallegrarsi di andare più veloci senza accorgersi di avere iniziato un tratto in discesa. In realtà, anche in discesa il distacco dal gruppo sta aumentando. Nel 2017 si stima che siamo cresciuti dell'1,5 per cento; il resto dell'area euro è cresciuto del 2,3 per cento, anche se in termini di reddito pro capite siamo meno lontani dalla media. Perché l'Italia cresce poco, e cosa potrebbe fare per crescere di più?

Questo libro vi parla di sette peccati capitali che affliggono l'economia italiana, riducendone le possibilità di crescita. I primi sei (l'evasione fiscale, la corruzione, l'eccesso di burocrazia, la lentezza della giustizia, il crollo demografico, il divario tra Nord e Sud del paese) riflettono problemi di lunga durata. In quanto tali non possono essere, di per sé, la causa della stagnazione del Pil nell'ultimo ventennio, anche se possono aver contribuito. L'ultimo è invece relativamente più recente: la difficoltà dell'economia italiana a convivere con l'euro, ed è questo che, probabilmente, ha causato il peggioramento nella nostra performance economica, già di per sé non particolarmente brillante, negli ultimi due decenni. Quello che è successo è

che, per un insieme di rigidità di comportamenti e strutture, non siamo stati capaci di adeguarci a vivere con una moneta comune al resto dell'Europa, perdendo competitività e potenzialità di crescita.

Quanto sono importanti questi sette peccati capitali nel frenare l'economia italiana? A cosa sono dovuti? E davvero pecciamo più degli altri? Vedremo che la risposta non è la stessa per tutti i peccati. Vedremo anche che in alcuni casi si sta facendo qualcosa per risolvere i problemi. Ma, in generale, i progressi sono ancora troppo limitati.

Eppure intervenire diventa sempre più urgente. C'è chi dice che per far crescere l'economia italiana occorra tornare alla lira, proprio per recuperare la competitività che abbiamo perso quando siamo entrati nell'euro. Sarebbe un errore. Sarebbe come dire che è meglio giocare in serie B perché continuiamo a perdere in serie A. Comporterebbe, come vedremo, altissimi costi di aggiustamento, e finirebbe per emarginarci. Per restare in serie A e riprendere a vincere dobbiamo invece risolvere i problemi di lungo periodo. Questo ci aiuterà a recuperare produttività e competitività senza dover lasciare la moneta unica e l'Europa. Forse potevamo permetterci di peccare quando eravamo meno integrati con il mondo, e potevamo cercare di risolvere i nostri problemi di crescita svalutando la lira ogni tanto. Ora non ce lo possiamo più permettere.

Prima di proseguire vorrei chiarire tre cose. Primo, non pretendo di essere esaustivo nel mio elenco: l'economia italiana soffre perché commettiamo anche altri peccati, ma ho preferito restare sul classico numero di sette (parlare di undici peccati capitali sarebbe un po' strano, no?), concentrandomi su alcuni che ritengo particolarmente rilevanti. Secondo, i peccati di cui parlo sono spesso tra loro collegati. In un paese con una burocrazia troppo macchinosa, la corruzione è più frequente. Inoltre, è più difficile combattere l'evasione fiscale, anche perché il contribuente paga meno volentieri se sa che i propri soldi alimentano un'inefficiente burocrazia. In un paese corrotto si tenderà poi a introdurre più controlli amministrativi, aumentando ulteriormente il peso della burocrazia. In un paese in cui ci sono poche risorse da destinare all'assistenza infantile perché si evadono troppe tasse, si fanno meno figli e si cresce di meno. Se la giustizia è lenta, diventa più difficile combattere corruzione ed evasione fiscale. E così via. Questa interrelazione tra peccati è però anche un vantaggio: risolvere un problema permette di

risolverne altri. Quel che dobbiamo fare è proprio avviare un circolo virtuoso. Terzo, per nessuna delle questioni trattate in questo libro esistono soluzioni miracolose. Non illudetevi. Occorrerà rimboccarsi le maniche e avere pazienza. In alcuni casi, i rimedi potranno essere trovati solo col tempo. Ma il primo passo per risolvere i problemi è quello di rendersi conto di quanto siano gravi e di quanto ci possano nuocere, come ci ricorda la citazione all'inizio di questa introduzione. È per questo che mi occupo dei vizi, non delle virtù della nostra economia, virtù che pure sono tante.

Ringrazio per i commenti ricevuti Antonio Bassanetti, Cristina Collura, José Garrido, Marco Manzo, Daniela Marchesi, Valeria Miceli, Pierella Paci, Annalisa Santini e Laura Valli. Vorrei anche ringraziare Chiara Girolami per l'aiuto fornito nella cura del testo.

Come per i precedenti miei due libri editi da Feltrinelli, i diritti d'autore saranno donati all'Unicef.

1. Evasione fiscale

Vite basse consacrate alle tasse

Fanno l'occholino a belzebù.

FRANCESCO GABBANI

Benjamin Franklin un giorno sentenziò: “In questo mondo, non c'è niente di certo, tranne la morte e le tasse”. Avrebbe forse riconsiderato questo suo aforisma se fosse vissuto in Italia. L'evasione fiscale resta un vizio comune nel nostro paese, un vizio che però non tutti si possono permettere. C'è chi le tasse le paga e chi non le paga. O, forse dovremmo dire, c'è chi le tasse non può evaderle e non lo fa e chi può evaderle e lo fa. Sì, perché la differenza tra chi paga e chi non paga non riguarda solo l'onestà delle persone: riguarda anche la possibilità di evadere. Ma non generalizziamo troppo e procediamo passo per passo.

In questo capitolo vedremo cosa significa evadere le tasse (non è poi così ovvio), quanto si evade in Italia e all'estero, perché si evade, perché l'evasione nuoce all'economia, cosa si è fatto per risolvere il problema e cosa ancora si può fare. Senza dimenticarci che esistono purtroppo anche effetti collaterali spiacevoli – non vorrei dirlo ma non vi posso contare storie – dalla riduzione dell'evasione, almeno nel breve periodo.

Evasione, elusione ed erosione fiscale

Cosa vuol dire “evadere le tasse”? In senso stretto, vuol dire porre in essere consapevolmente dei comportamenti illegali per non pagare quanto è dovuto. L'evasione comporta la violazione di una legge. Possono esserci altri motivi per cui non si pagano tasse dovute, per esempio per errore. Quindi il concetto di tasse non pagate (in inglese spesso si parla di *tax gap*) è un po' più ampio di quello di tasse evase. La stragrande maggioranza delle tasse non pagate è però rappresentata dalle tasse evase, cioè tasse per cui intenzionalmente si è

deciso di non pagare, magari spinti dalle circostanze, ma non per errore. Per cui nel seguito, per semplicità, non farò una distinzione esplicita tra tasse evase e tasse non pagate per altri motivi. Spero che i puristi mi perdoneranno.

Oltre che di evasione fiscale, si parla spesso di “elusione fiscale” e di “erosione fiscale”. Che differenza c’è tra evasione, elusione ed erosione? Come ho detto, l’evasione comporta la violazione della legge. L’elusione implica invece un comportamento più ambiguo: cercare di risparmiare su quanto si paga senza violare formalmente le leggi, ma sfruttandone le ambiguità interpretative. È un’area grigia, che spesso esiste perché le norme fiscali lasciano spazio a interpretazioni. E cosa si intende per “erosione fiscale”? Qui la perdita di gettito per lo stato non deriva da comportamenti illegali o ambiguità nella scrittura e interpretazione delle leggi, ma dalla decisione del legislatore di esentare certe attività o certi soggetti dalla tassazione, per perseguire finalità di interesse generale (per esempio, quando si esentano dalle tasse le aree terremotate) o, talvolta – forse spesso –, per fare gli interessi di qualche lobby. Seppure i temi dell’elusione e dell’erosione fiscale siano ugualmente importanti, in questo capitolo, ripeto, mi soffermerò sulla vera e propria evasione, di cui, rispetto all’estero, soffriamo senz’altro di più.¹

Quante tasse paghiamo

Credo sia utile, prima di capire quanto *non* si paga, capire quanto si paga, come si paga e, soprattutto, chi paga. Quanti soldi entrano ogni anno nelle casse delle pubbliche amministrazioni (lo stato centrale, le regioni, le province, i comuni)? Il ministero dell’Economia e delle Finanze ci dice che nel 2016 sono entrati nelle casse pubbliche 807 miliardi. Non si tratta solo di entrate fiscali. Sono comprese, infatti, le somme che la pubblica amministrazione riceve vendendo servizi alla popolazione, o incassando interessi sulle proprie attività, affitti, dividendi, e trasferimenti che lo stato riceve dall’Unione Europea. Ma il grosso (oltre il 90 per cento) è costituito da entrate di natura fiscale, tasse e contributi sociali, che nel 2016 ammontavano a 731 miliardi. Sono queste entrate l’oggetto di questo capitolo. O meglio, l’oggetto del capitolo sono i miliardi che non entrano nelle casse della pubblica amministrazione perché c’è chi le tasse non le paga. Ma continuiamo per ora a capire chi le paga.

731 miliardi, più un paio di miliardi pagati dagli italiani come tasse europee, vogliono dire il 42,6 per cento del Pil. È questo l'indice comunemente usato per misurare la "pressione fiscale" in Italia. In realtà, la pressione fiscale è un po' più bassa (di circa 10 miliardi) perché l'Istat non considera come riduzione di tasse gli 80 euro al mese di taglio del costo del lavoro introdotti dal Governo Renzi nell'aprile 2014. Il motivo per cui l'Istat non li considera come detassazione è interessante: gli 80 euro di detassazione sono stati introdotti non tagliando le aliquote di tassazione, né cambiando la definizione della base imponibile, ma semplicemente stabilendo che chi ha un lavoro dipendente e guadagna meno di una certa cifra riceve un "bonus" di 80 euro al mese. Per l'Istat, però, questo, sulla base di definizioni consolidate, equivale a un trasferimento, e quindi a una spesa, non a un taglio di tassazione. Perché il governo decise di operare in questo modo? Essenzialmente perché, se si fossero ridotte, per esempio, le aliquote di tassazione, non tutti i beneficiari avrebbero ottenuto esattamente 80 euro. Magari uno riceveva 70,56 euro e un altro 82,30 euro, il che ai piani più alti del governo non sembrava efficace dal punto di vista comunicativo, di immagine. Insomma, si voleva che tutti capissero quale fosse esattamente lo sconto sulle proprie tasse: 80 euro. Il fatto è che, per questo problema di immagine, nelle statistiche internazionali continueremo ad apparire con una pressione fiscale più alta di quella effettiva, il che non è molto utile, sempre per questioni di immagine... Ma siccome qui si guarda alla sostanza, riclassifico i dati dell'Istat per gli 80 euro e ottengo una pressione fiscale un po' più bassa di quella ufficiale, intorno al 42 per cento.

La nostra pressione fiscale è più alta di quella dei paesi avanzati (è intorno al 35 per cento nei paesi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, l'ente che raccoglie le maggiori economie di mercato) e di quella dei grandi paesi europei (il Regno Unito è al 34 per cento, la Spagna al 37 per cento, la Germania al 40,5 per cento) tranne la Francia, che è quasi al 48 per cento. Ma non è solo questo il problema. Il problema è anche che l'evasione in Italia è più alta di quella degli altri paesi, per cui la pressione finisce per essere ancora più elevata per chi le tasse le paga. L'Istat, infatti, include nei dati del Pil una stima dell'economia sommersa, quella che presumibilmente non paga le tasse, che valeva intorno al 13 per cento del Pil nel 2014.² Quindi il rapporto tra tasse pagate e il Pil di quella parte del paese che le paga (che è più basso, rispetto al Pil ufficiale, appunto del 13 per

*****ebook converter DEMO Watermarks*****

cento) è, potete calcolarlo anche voi, di oltre il 48 per cento. In altre parole, per chi non evade, quasi la metà del reddito va in tasse. Certo, anche negli altri paesi avanzati si evade, per cui il livello di pressione effettiva su chi paga è più alto anche là, ma, come vedremo, il problema è molto più pronunciato in Italia che all'estero.

I 731 miliardi versati al fisco (più due versati all'Europa) sono costituiti da tre mega-voci e da una lista infinita di tasse e balzelli vari. Le tre mega-voci sono i contributi sociali (che ammontavano a 226 miliardi), l'Irpef (l'imposta sul reddito delle persone fisiche per circa 190 miliardi) e l'Iva (circa 105 miliardi). C'è poi la tassa sul reddito delle società (l'Ires), che però fa poco più di 30 miliardi e l'Irap (l'imposta regionale sulle attività produttive) con un'altra trentina di miliardi. I restanti 150 e rotti miliardi sono un mare di altre voci più o meno grandi (le accise sulla benzina, le ritenute alla fonte sugli interessi, l'imposta sulla birra, e così via).

Chi paga queste tasse? Vi sembrerà strano, ma non è così facile dirlo. Si conosce chi versa queste tasse al fisco. Ma chi sostiene il carico della tassazione non corrisponde necessariamente a chi versa. Questo è un punto importante: io posso tassare Tizio ma se poi Tizio per compensare la maggiore tassa aumenta il prezzo dei servizi che fornisce a Caio, allora la tassa finisce per pagarla Caio. Se io aumento, per esempio, i contributi sociali a carico dell'impresa ma questa impresa si rifà riducendo il salario pagato al lavoratore (o non concedendo aumenti di stipendio) alla fine chi paga la tassa è il lavoratore. Le cose sono ugualmente complicate per le imposte sui consumi. Chi paga alla fine l'Iva? Se io aumento l'Iva di un punto, aumentano i prezzi o i commercianti accetteranno un profitto più basso? E così via. Alla fine, sono le forze del mercato, la domanda e l'offerta, che determinano chi, in ultima analisi, paga le tasse. Detto questo, non fidatevi molto di chi enfatizza troppo questo punto: nell'esempio di prima, state pur certi che Tizio sarà pronto a usare questo argomento per evitare che gli venga imposta una nuova tassa. Ma, al tempo stesso, non possiamo dimenticarne completamente, anche nel valutare chi alla fine pagherebbe se si evadesse di meno, come discusso al termine di questo capitolo.

Quanto si evade in Italia

A quanto ammontano le tasse e i contributi sociali che dovrebbero essere

pagati e non lo sono? Non si sa esattamente, ma ci sono delle stime per l'Italia e per l'estero. Queste stime sono di solito basate su informazioni inerenti l'attività economica complessiva di un paese, e quindi sulla base imponibile, di fonte non tributaria. Date le aliquote di tassazione si arriva poi a una stima del gettito teorico. Per esempio, semplificando, se l'Istat stima che i consumi degli italiani sono 100 e se l'aliquota Iva, che è una tassa sui consumi, è del 20 per cento, allora il gettito teorico è 20. Se quello effettivo è 15, allora l'evasione è di 5. Il metodo di calcolo è solitamente ben più complicato che in questo esempio, ma l'idea è quella.³

L'ultimo rapporto ufficiale che ci dà una stima di quanto viene evaso in Italia, basata sull'approccio descritto, è quello della commissione guidata da Enrico Giovannini e costituita in base a una legge del settembre 2015, comprendente docenti universitari, rappresentanti di vari ministeri, dell'Agenzia delle entrate, dell'Istat, della Banca d'Italia, ecc.⁴ Questo rapporto calcola che l'evasione sia stata pari a 111 miliardi nel 2014. Il rapporto ci dice anche che, per le sole tasse (il dato non è riportato per i contributi sociali) la percentuale di evasione (quanto è evaso rispetto a quanto si sarebbe dovuto pagare) è di quasi il 24 per cento. Insomma, in media non si paga quasi un euro su quattro. In media, ma non tutte le tasse sono evase in modo uguale. La percentuale di evasione per l'Irpef sul lavoro dipendente è bassissima (meno del 4 per cento), mentre quella sul lavoro autonomo è la più alta (il 68 per cento). L'evasione dell'imposta sulle imprese è del 29 per cento, mentre fanno meglio l'Iva ("solo" il 27 e mezzo per cento viene evaso), e l'Imu (il 27 per cento nel 2013, ma solo il 21 per cento nel 2012), forse perché è più difficile nascondere case e fabbricati – uno dei motivi per cui è stato un errore togliere l'Imu sulla prima casa, come vedremo.

Il rapporto Giovannini, però, non copre tutte le entrate fiscali: il calcolo di quanto viene evaso non include l'evasione sui contributi per il lavoro autonomo e su alcune tasse relativamente più piccole: resta escluso in totale un quarto delle entrate. L'evasione in Italia è quindi più alta dei 111 miliardi stimati. Di quanto? Ho fatto qualche calcolo basato su ipotesi che penso siano realistiche. Per esempio, ho ipotizzato che il grado di evasione dei contributi sociali dei lavoratori autonomi sia uguale a quello dell'Irpef degli autonomi. Ho invece ipotizzato che il grado di evasione delle ritenute sugli interessi, versati dalle banche, sia zero, e così via. Così facendo, sono arrivato a una

stima dell'evasione totale di almeno 130 miliardi, ossia il 16 per cento delle tasse che si sarebbero dovute pagare e l'8 per cento del Pil del 2014.⁵

Per capire quanto sia rilevante questa cifra rispetto alla necessità di far quadrare i conti pubblici occorre considerare che nel 2014 lo squilibrio tra entrate e spese pubbliche è stato di circa il 3 per cento del Pil. Quindi, se ipoteticamente tutte le tasse fossero state pagate, ci sarebbe stato un surplus del 5 per cento del Pil. Questo è un calcolo meccanico (non si può per esempio pensare che il Pil resti immutato se la pressione fiscale aumenta di oltre otto punti percentuali), ma dà l'idea di quanto anche una piccola riduzione dell'evasione potrebbe essere importante per far quadrare i conti (il nostro bilancio pubblico non è mai stato in pareggio dal 1876...). Se dal 1980 l'evasione fosse stata di solo un punto percentuale di Pil più bassa, il nostro debito pubblico, tenendo conto del risparmio di interessi, sarebbe ora del 70-75 per cento del Pil, invece che di oltre il 130 per cento. Che sarebbe poi successo se le entrate derivanti dall'eliminazione dell'evasione fiscale fossero state destinate a tagliare le tasse di chi le paga, attraverso una riduzione delle aliquote fiscali? Di quanto si sarebbero potute ridurre le tasse? Con qualche approssimazione, si può calcolare che le aliquote di tassazione degli "onesti" si sarebbero potute ridurre di quasi il 20 per cento. Sarebbe un'Italia diversa.

Ora, non esaltatevi troppo. Non è poi così facile ridurre l'evasione. In ogni caso, è del tutto irrealistico pensare di ridurre l'evasione a zero. Si evade anche all'estero, dappertutto. Si potrebbe però almeno cercare di ridurre l'evasione a livello di quella degli altri paesi. Da noi si evade invece molto di più.

Evadiamo più degli altri

Il confronto più affidabile per l'evasione tra paesi è quello elaborato per l'Iva dall'Unione Europea, che da anni segue una metodologia standardizzata. Questo confronto ci dice che, nel 2014, l'evasione dell'Iva in Italia era del 28 per cento (fra l'altro sostanzialmente uguale alla stima del rapporto Giovannini), mentre nella media dei paesi dell'area euro era del 12,6 per cento, quindi meno della metà.⁶ Peggio di noi, tra i paesi avanzati dell'area euro, fanno solo Malta e Grecia.

Indicazioni simili in termini di quanto si evada in Italia rispetto agli altri paesi si ritrovano anche in uno studio di Richard Murphy, un esperto di

tassazione internazionale.⁷ Murphy stima che in Italia l'evasione sia stata di 180 miliardi nel 2009 (l'11,5 per cento del Pil), quindi più di quanto ho stimato sopra partendo dal rapporto Giovannini. La metodologia di Murphy è un po' troppo semplificata e potrebbe esagerare il grado di evasione. Ma questo dovrebbe essere vero per tutti i paesi e non dovrebbe quindi alterare la "classifica" relativa. Secondo Murphy in Italia si evade il 21 per cento di quello che sarebbe dovuto. La media per il resto dell'area euro (esclusi i paesi dell'ex blocco comunista) è del 14 e mezzo per cento e, di nuovo, peggio di noi fanno solo Malta e Grecia. La differenza è meno marcata rispetto all'evasione dell'Iva perché il totale comprende anche tasse – come quelle per i lavoratori dipendenti – che è difficile evadere persino in Italia, ma è comunque elevata.

Insomma, se riuscissimo a ridurre l'evasione, non dico al livello dei migliori in Europa, ma almeno alla media europea, staremmo parecchio meglio. Se fate un po' di calcoli, partendo dalle stime di Murphy, vedrete che l'evasione nel 2014 sarebbe scesa da 130 a 75 miliardi, con un recupero di 55 miliardi, il 3,4 per cento del Pil, risorse che potrebbero essere utilizzate o per ridurre il deficit pubblico (portando il bilancio almeno in pareggio), o per ridurre le tasse, per chi ora le paga, dell'8 per cento.

Non tutti evadono nello stesso modo

Abbiamo già visto, e lo sanno tutti, che esiste una grossa differenza nel grado di evasione tra lavoratori dipendenti (sottoposti a ritenuta alla fonte) e lavoratori autonomi (che non hanno ritenuta alla fonte). Non è però questa l'unica differenza tra contribuenti. Guardare alle differenze tra chi evade e chi non evade è anche utile per capire qualcosa sulle cause dell'evasione e su come si può combatterla.

Vediamo prima di tutto le differenze territoriali. Si evade di più al Nord, al Centro, o al Sud? I dati non sono recentissimi, ma abbiamo visto che le cose cambiano lentamente quando si tratta di evasione e quelli disponibili ci dicono che per l'Iva e l'Irap l'evasione è più alta al Sud che al Centro e al Nord. Per esempio, la propensione all'evasione dell'Iva è del 40 per cento al Sud, mentre è intorno al 24-25 per cento nel resto dell'Italia. Per l'Irap, è a quasi il 30 per cento al Sud, mentre è al 18-21 per cento per Centro e Nord-Est, e solo al 13 per cento nel Nord-Ovest.⁸ Ora, si potrebbe concludere che

queste differenze riflettono la maggiore propensione a non seguire le regole nel Sud, rispetto al Nord. Probabilmente è così, ma può influire anche un'altra componente e cioè la minore dimensione delle imprese al Sud. Uno studio di Confindustria di fine 2015 ci dice infatti che il sommerso e l'evasione vanno "a braccetto con la piccola dimensione". Questo perché le piccole imprese "sono caratterizzate da un minor numero di controlli amministrativi interni, una maggiore possibilità di comportamenti collusivi con i dipendenti, i fornitori e i clienti e una più elevata numerosità che riduce la probabilità di finire nelle maglie dei controlli".⁹

Per lo stesso motivo, evadono di più le imprese che operano in certi settori, come commercio, alloggio e ristorazione, costruzioni e agricoltura, mentre le imprese manifatturiere, soprattutto se esportatrici, evadono molto di meno.

Andiamo a vedere chi evade l'Irpef. Qui abbiamo già visto che l'evasione è molto bassa per lavoratori dipendenti (e, a maggior ragione, per i pensionati), mentre i lavoratori autonomi evadono molto di più (intorno al 68 per cento nel 2014). Vuol dire che i lavoratori autonomi sono più disonesti? Quel che è certo è che *possono* evadere mentre i lavoratori dipendenti non possono farlo essendo sottoposti a ritenuta alla fonte. La differenziazione tra lavoro dipendente e lavoro autonomo si è infatti accentuata con la riforma del 1974 che estese a tutti i lavoratori dipendenti l'uso di ritenute alla fonte: da quell'anno al 1983 il peso delle tasse pagate dal lavoro dipendente è aumentato da meno del 20 per cento del totale delle entrate tributarie a oltre il 25 per cento, mentre il peso delle tasse pagate dal lavoro autonomo è aumentato nello stesso periodo solo dall'1,3 al 2 per cento.¹⁰ È così anche all'estero. Negli Stati Uniti l'evasione sul reddito da lavoro dipendente è praticamente nulla, mentre per i redditi da lavoro autonomo è di circa il 60 per cento, non molto più bassa di quella italiana. Tutto ciò fa sorgere il sospetto che da noi si evada di più anche perché siamo un paese di piccole imprese e con un elevato numero di lavoratori autonomi, per i quali è più facile evadere, un punto su cui torneremo nei paragrafi seguenti.

Stiamo vincendo la lotta all'evasione?

Allora, in Italia si evade più che negli altri paesi e alcuni italiani evadono più degli altri, un quadro non troppo incoraggiante. Ma stiamo almeno

andando nella direzione giusta nella lotta all'evasione? Per capirlo, occorre andare a vedere se l'evasione si sta riducendo rispetto al passato.

Qui le cose si fanno un po' complicate, perché bisogna guardare all'andamento dell'evasione nel tempo utilizzando metodologie omogenee. Concentriamoci sull'evasione dell'Iva, per cui esistono delle stime relativamente omogenee che partono addirittura dagli anni ottanta.¹¹ Qui ci sono buone e cattive notizie. Partiamo dalle buone notizie: il grado di evasione dell'Iva (Iva evasa in percentuale dell'Iva che avrebbe dovuto essere pagata) che oscillava tra il 35 e il 40 per cento negli anni ottanta e novanta, e intorno al 35 per cento nel periodo 2001-2006, è calato poi gradualmente tra il 2006 e il 2009, raggiungendo un minimo del 26,3 per cento nel 2010. Quindi, seppur lentamente e pur restando alta, l'evasione dell'Iva nei tre decenni precedenti il 2010 si è ridotta. Ora le cattive notizie: il grado di evasione è tornato intorno al 27-28 per cento dopo il 2010 (era stimato al 27,6 per cento nel 2014, per esempio). Anche ammettendo che il 2010 sia stato un anno particolarmente fortunato, non c'è stato alcun progresso tra il 2009 e il 2014.

La mancata riduzione dell'evasione negli ultimi anni è deludente. Qui però occorre tener presente che l'evasione è influenzata dall'andamento dell'economia: si tende a evadere di più quando l'economia non va bene, almeno come reazione immediata. Se un'impresa va in crisi, non riesce a pagare le tasse dovute. E l'economia italiana non è certo andata bene negli ultimi anni: il Pil reale (quanto si produce in un anno in Italia) si è ridotto dell'8 per cento tra il 2008 e il 2014 e tante imprese sono fallite.

Quanto sono importanti gli effetti del ciclo economico sull'evasione? Partendo da stime fatte dal Fondo monetario internazionale sulla relazione tra evasione e andamento del Pil, ho stimato un effetto nella media del periodo 2009-2014 di circa un punto percentuale.¹² Quindi, senza la recessione, il grado di evasione dell'Iva sarebbe stato, negli ultimi anni, non del 27-28 per cento ma un po' più basso, del 26-27 per cento, un miglioramento non fondamentale ma neanche irrilevante. L'impressione che io ho, però, è che l'impatto del ciclo economico sull'evasione sia stato più forte.

In effetti, i dati ancora preliminari relativi al 2015 inclusi nel rapporto Giovannini indicano una riduzione dell'evasione sull'Iva di oltre un punto percentuale (dal 27,6 al 26,4 per cento, un livello simile a quello del 2010), come riflesso non solo della ripresa economica ma anche di alcune misure

*****ebook converter DEMO Watermarks*****

specificatamente introdotte e descritte nel seguito. Il rapporto Giovannini indica un miglioramento non solo per l'Iva, ma anche per le altre tasse seppure per il totale la riduzione del grado di evasione sarebbe stata limitata a mezzo punto percentuale. Questo fa sperare che con il consolidarsi della ripresa economica nel 2016 e 2017 il grado di evasione dell'Iva possa essersi ulteriormente ridotto.

Guardiamo ora a quello che l'Agenzia delle entrate ed Equitalia sono riuscite a recuperare di quanto viene evaso attraverso l'attività di controllo e riscossione. Queste attività hanno dato risultati molto limitati fino a una decina d'anni fa. Nel 2006 si riuscì a recuperare poco più di 4 miliardi di quanto era stato evaso in anni precedenti, ossia lo 0,3 per cento del Pil. Quanto recuperato è aumentato rapidamente negli anni seguenti raggiungendo nel 2011 quasi 13 miliardi (lo 0,8 per cento del Pil). Si è però poi rimasti, in termini di Pil, sempre su queste cifre (0,8-0,9 per cento di Pil) negli anni successivi, tranne che nel 2016 quando il recupero è arrivato a una cifra record di 19 miliardi, ossia l'1,1 per cento del Pil. Questo ultimo dato include, tuttavia, anche le entrate dalla cosiddetta "*voluntary disclosure*", un pagamento volontario e *una tantum* di quanto evaso precedentemente (vedremo poi se si può chiamarlo condono o meno). Al netto di queste entrate *una tantum*, il recupero dell'evasione è stato di circa 15 miliardi, ossia lo 0,9 per cento del Pil, più o meno il livello già raggiunto nel 2011. In conclusione, il recupero dell'evasione si è molto rafforzato in termini di risultati fino al 2011, poi ci si è attestati sugli stessi livelli rispetto al Pil. Anche qui, però, può aver pesato l'avversa congiuntura economica: diventa più difficile recuperare l'evasione se i contribuenti sono in crisi. Ciò detto, un recupero di 15 miliardi su 130 (l'11 e mezzo per cento) è comparabile con quello degli Stati Uniti (l'11 per cento).

Facciamo il punto della situazione:

- L'evasione in Italia è alta rispetto al Pil (8 per cento nel 2014 anche se, probabilmente, un po' meno nel 2015) e rispetto alle entrate che ci sarebbero senza l'evasione (16 per cento nel 2014); se le tasse le pagassero tutti, il bilancio dello stato sarebbe in forte surplus; oppure le tasse, per chi le paga, potrebbero essere di quasi il 20 per cento più basse.
 - Negli ultimi trentacinque anni la lotta all'evasione ha portato a
- *****ebook converter DEMO Watermarks*****

qualche risultato, in termini di riduzione dell'evasione e di recupero di quanto viene evaso. Ma siamo ancora lontani dalla media europea. Evadiamo più degli altri paesi: siamo al terzo posto dopo Malta e Grecia tra i paesi avanzati dell'area euro; in termini di Iva evadiamo più del doppio della media degli altri paesi dell'area euro.

- Il progresso nella lotta all'evasione si è interrotto negli ultimi anni, forse però più per effetto della crisi economica che di mancanza di volontà. A voler essere ottimisti, si può dire che aver evitato un aumento dell'evasione in un periodo di forte recessione dell'economia è stato già un discreto risultato.

- Stime preliminari indicano che l'evasione si è ridotta un po' nel 2015 e, con il consolidarsi della ripresa, le cose potrebbero essere andate meglio anche nel 2016, sebbene stime per quest'ultimo anno non siano ancora disponibili. Restiamo comunque sempre indietro rispetto agli altri paesi europei, dove pure il grado di evasione si è ridotto. Secondo recenti stime della Commissione europea, nonostante il miglioramento, nel 2015 l'Italia è ancora al quinto posto in termini di evasione dell'Iva, superata solo da Lettonia, Grecia, Slovacchia e Romania.¹³

Perché l'evasione fa male all'economia

L'evasione fiscale ha serie conseguenze economiche. Alcune di queste sono ovvie e vi ho già accennato. Se si evadesse di meno i conti pubblici starebbero molto meglio e si potrebbero ridurre le aliquote di tassazione, il deficit e il debito pubblico.

Un debito pubblico più basso porta anche a maggiore crescita. Ma c'è pure un effetto diretto dell'evasione sulla crescita ed è fondamentale, sebbene talvolta poco apprezzato. L'evasione distorce la concorrenza e premia al di là dei propri meriti chi evade. In una economia di mercato è essenziale che le risorse si indirizzino verso i settori più efficienti, non verso quelli che evadono di più. L'evasione, quindi, è una forma di concorrenza sleale che danneggia l'efficienza economica e la crescita, la capacità di innovare e anche la capacità di esportare. Lo studio di Confindustria già citato in precedenza sottolinea proprio questo: l'evasione favorisce chi non esporta e chi resta "piccolo", il che implicitamente crea un forte incentivo a rimanere piccoli. Lo studio di

Confindustria conclude che, se si dimezzasse l'evasione, il Pil aumenterebbe del 3,1 per cento e l'occupazione aumenterebbe di 335.000 unità. Secondo me, si tratta di una forte sottostima, perché basata unicamente sull'effetto di breve periodo che una riduzione delle tasse su chi già le paga avrebbe sulla domanda. I principali effetti di una minore evasione sul Pil deriverebbero invece da una maggiore concorrenza ed efficienza e, quindi, da un tasso di crescita più elevato nell'offerta di prodotti nel lungo periodo.

Un altro elemento porta a concludere che, se si evadesse meno, la crescita economica sarebbe più elevata: gli strumenti che devono essere usati contro l'evasione rendono l'attività d'impresa molto più difficile per tutti. Come riporta la già citata audizione della Banca d'Italia in Senato: "Secondo una recente indagine, il fisco gioca un ruolo decisamente negativo nell'opinione dei 33 top manager delle multinazionali Usa presenti in Italia: per 29 di essi l'incidenza e l'efficienza del regime fiscale contribuiscono a peggiorare l'immagine del nostro paese". Questo comporta che una riduzione dell'evasione fa tanto meglio all'economia quanto più non è basata su controlli asfissianti che rendono la vita impossibile a chi gestisce un'impresa; ma su questo torneremo poi.

Un ultimo punto riguarda non l'efficienza ma l'uguaglianza dei cittadini rispetto alla legge. Abbiamo visto che non tutti evadono o possono evadere. Quindi non tutti sono trattati in modo uguale di fronte alla legge, il che è molto fastidioso per chi ama una società basata sulla legge e sulle regole. Fra l'altro, l'evasione contribuisce a una distribuzione del reddito più ineguale, come dimostrato anche da studi condotti dallo staff dell'Agenzia delle entrate.¹⁴

Perché in Italia si evade (più che all'estero)?

Di fronte a questa domanda, prima di tutto sgombriamo il campo da due risposte semplicistiche. Primo, si evade perché si può evadere: ovvio, se non si potesse evadere nessuno lo farebbe – infatti chi è sottoposto a ritenuta alla fonte paga le tasse. La questione è piuttosto perché in Italia lo si possa fare più che in altri paesi. Secondo, si evade perché si deve, cioè per sopravvivere. Anche questo è, in parte, ovvio: ci

sono imprese che riescono a sopravvivere solo perché evadono, e queste sono forse aumentate con la difficile congiuntura che abbiamo attraversato negli ultimi anni. Ma evadevamo più degli altri anche prima della crisi economica. Se guardiamo alle motivazioni di più lungo periodo, emergono quattro cause della nostra maggiore evasione.

La prima è che la nostra struttura economica ci rende più esposti al rischio di evasione, per tre motivi:

- Primo, siamo un paese di lavoratori autonomi e, come abbiamo visto, per questi ultimi è più facile evadere, anche all'estero. In Italia, i lavoratori autonomi sono quasi un quarto del totale. In Europa, solo la Grecia ne ha di più (e sapete quanto si evada in Grecia). Nella media dell'eurozona i lavoratori autonomi sono il 15 per cento del totale, in Germania e in Francia il 10 per cento. L'effetto di questa differenza è elevato: l'evasione dell'Irpef per il lavoro autonomo e impresa è stata stimata dal rapporto Giovannini in quasi 32 miliardi nel 2014. Visto che alla stessa data c'erano circa 5 milioni e mezzo di lavoratori autonomi in Italia, l'evasione per lavoratore autonomo è di circa 5800 euro a testa. Se il numero di lavoratori autonomi fosse, in percentuale del totale, uguale a quello della Germania e della Francia, ci sarebbero circa 3.271.000 lavoratori autonomi in meno, e l'evasione si ridurrebbe di 19 miliardi. Se si aggiunge la stima da me fatta sull'evasione di contributi da parte degli autonomi, la cifra salirebbe ad almeno 30 miliardi. Quindi, dei 130 miliardi di evasione, quasi un quarto sarebbe dovuto semplicemente all'anormalità del numero di lavoratori autonomi rispetto a paesi come Francia e Germania.

- Secondo, siamo un paese di piccole imprese, che come abbiamo visto tendono a evadere di più. Il prodotto delle imprese con meno di dieci dipendenti è di circa il 30 per cento in Italia, il doppio di quello della Germania. Fra l'altro, il peso delle grandi imprese nel tempo si è ridotto, accentuando questo problema.

- Terzo, siamo un paese in cui l'uso del contante è più diffuso che all'estero. Secondo la Banca d'Italia "l'83 per cento delle transazioni complessive è eseguito in contante a fronte di una media europea del 65 per cento".¹⁵ Qui c'è il rischio di scambiare la causa con l'effetto (si usa il contante proprio per sfuggire ai controlli).¹⁶ Ma forse l'elevato uso del

contante riflette anche abitudini ataviche e mancanza di fiducia nei nuovi strumenti di pagamento (ci si può fidare di dare il numero della propria carta di credito a qualcun altro?). Fatto sta che in Italia il contante è ancora molto più utilizzato che in altri paesi, il che riduce la tracciabilità delle transazioni.

La seconda causa della nostra maggiore propensione a evadere è che la struttura della nostra politica fiscale incentiva, o comunque facilita l'evasione. Questo per almeno tre motivi:

- Il primo è quello più spesso ripetuto: si evade perché le tasse sono troppo alte. Ricorderete quello che disse Berlusconi in un incontro con l'Associazione nazionale dei costruttori edili nel 2008: "C'è una norma di diritto naturale che dice che se c'è uno Stato che chiede un terzo di quanto guadagni allora la tassazione ti appare una cosa giusta. Ma se ti chiede il 50-60% di ciò che guadagni, come accade per le imprese, ti sembra una cosa indebita e ti senti anche un po' giustificato a mettere in atto procedure di elusione e a volte anche di evasione".¹⁷ L'affermazione suscitò molte polemiche ed era in effetti un po' inappropriata per un presidente del Consiglio in carica. Ma i teorici della tassazione ci dicono proprio questo, cioè che la propensione a evadere dipende da due fattori: quanto si guadagna evadendo (che dipende dal livello di tassazione) e quanto si rischia di perdere se l'evasione viene scoperta (che dipende dalla probabilità di essere scoperti e dalla conseguente penalità). Quanto è importante in pratica l'elevata tassazione nel determinare la maggiore propensione a evadere in Italia? Il già citato rapporto di Confindustria fa notare che nei paesi europei si evade di più proprio dove le aliquote sono più alte. Tuttavia, studi condotti con tecniche più sofisticate dal Fondo monetario internazionale non trovano invece una chiara evidenza di un effetto delle aliquote sull'evasione, per lo meno per l'Iva.

- Il secondo motivo riguarda la composizione delle entrate. Secondo alcuni – per esempio Innocenzo Cipolletta nel suo libro *"In Italia paghiamo troppe tasse"*. *Falso!* (Laterza, 2014) – l'errore è di tassare troppo i redditi e troppo poco i consumi. Secondo me, questo non è un fattore molto rilevante: abbiamo visto che l'evasione dell'Iva, una tassa sui consumi, è molto elevata (27-28 per cento). È vero che l'evasione sul reddito del lavoro autonomo è molto più alta (68 per cento), ma quella

sul lavoro dipendente è quasi zero e non sarebbe possibile detassare il lavoro autonomo e non quello dipendente, per ovvi motivi. L'errore, in termini di cosa si tassa, è semmai un altro: occorre tassare di più le case (e meno i redditi legati ad attività produttive) perché è più difficile evadere le tasse sulla casa: come abbiamo visto, il grado di evasione dell'Imu è relativamente basso. È stato quindi un errore detassare la prima casa.

- Il terzo motivo è il costo eccessivo, in termini di adempimenti burocratici, del pagare le tasse: se per pagare una tassa devo girare per tre o quattro uffici, forse preferirò evadere. Chi è proprietario di appartamenti in affitto, per esempio, sa che non è affatto semplice pagare la tassa sul relativo reddito.

La terza causa della maggiore evasione è la debolezza nel nostro apparato repressivo. Qui i temi principali sono due:

- Il primo riguarda un insieme di debolezze strutturali nella gestione dei controlli sui contribuenti. C'è la storica questione del rapporto tra Guardia di finanza e Agenzia delle entrate, che è anomalo rispetto alla maggior parte degli altri paesi, dove la polizia interviene quando si riscontra un reato tributario ma le "indagini" le conduce l'amministrazione fiscale. Da noi (e, guarda un po', in Grecia) c'è una sovrapposizione di compiti tra Agenzia e Gdf, nonostante gli sforzi volti al coordinamento.¹⁸ C'è la questione dell'incrocio, ancora incompleto, tra banche dati. C'è quella della strategia per decidere chi deve ricevere una visita da parte degli ispettori fiscali (la scelta ora è troppo decentrata, col rischio di scarsa sistematicità nei controlli e di una maggiore corruzione). In generale, il rischio di subire un controllo è basso (per le piccole imprese il rischio è di subire un controllo ogni trentatré anni, secondo il citato rapporto di Confindustria; p. 93).

- Il secondo riguarda le scarse penalità, o addirittura i vantaggi, che si hanno evadendo. Le penalità pecuniarie per chi non paga erano piuttosto alte, ma sono state ridotte a fine 2016. Pochi finiscono in prigione per evasione.¹⁹ Inoltre, i poteri di riscossione della bistrattata Equitalia non erano poi così forti: il Fondo monetario internazionale (traduco il rapporto già citato, paragrafo 109) riteneva "che i vincoli legali all'appropriazione di redditi e attività [degli evasori] impediscono il

recupero di 39 miliardi di euro di tasse non pagate; questi vincoli dovrebbero essere rivisti”. Si è invece deciso di rottamare Equitalia e le relative cartelle. Inevitabile a questo punto parlare anche del ruolo che i condoni hanno avuto nell’incentivare l’evasione. I condoni premiano chi ha evaso il fisco perché fanno pagare meno di quello che sarebbe stato dovuto se le tasse fossero state pagate puntualmente e, quindi, incentivano l’evasione. Ne abbiamo avuti troppi, di condoni, in passato, un problema che condividiamo con la Grecia.²⁰ L’ultimo condono così chiamato risale al 2009. Ora c’è però la *voluntary disclosure*, la cui natura (è un condono o no?) verrà discussa nel paragrafo seguente.

La quarta causa della maggiore evasione è la nostra scarsità di senso civico o capitale sociale, che dir si voglia. Qui ci addentriamo nel più generale tema di questo libro, in quanto la mancanza di capitale sociale è causa anche di altri nostri peccati capitali, come la corruzione, l’eccesso di burocrazia e, in parte, il divario fra Nord e Sud.²¹ Il termine “capitale sociale” si riferisce alla capacità di incorporare nelle proprie decisioni (“internalizzare” è il termine tecnico usato dagli economisti) le conseguenze che le proprie azioni hanno sugli altri. Se si “internalizza” si nota che quello che ci può sembrare un comportamento per noi vantaggioso, alla fine finirebbe per danneggiare tutti (e, quindi, anche noi), se tutti si comportassero nello stesso modo. Per esempio, se io evado le tasse ci guadagno, ma se tutti seguono il mio esempio e tutti evadono, allora stiamo male tutti perché non ci sono più soldi per pagare i servizi pubblici. In altri termini, quando il capitale sociale è basso, prevalgono quei comportamenti che spesso biasimiamo negli altri ma che siamo portati a seguire individualmente. Il rispetto delle regole (quelle formali e, direi anche, quelle del vivere civile) è, in generale, più basso quando il capitale sociale è scarso. Ora, diversi studi indicano che in Italia il capitale sociale è relativamente scarso. Per misurarlo, ci si basa spesso sui risultati di sondaggi d’opinione riguardo a certi “valori” (per esempio, la fiducia negli altri, il rispetto degli altri e così via), risultati poi riassunti in certi indici di capitale sociale e culturale. In questi indici, l’Italia non figura molto bene, rispetto agli altri paesi avanzati, collocandosi solitamente al di sotto della media.²²

Personalmente, credo che lo scarso capitale sociale in Italia sia una delle principali cause della nostra propensione a evadere le tasse.

Cosa si è fatto per contrastare l'evasione

Non vi annoierò con la cronistoria delle misure che nel corso degli anni sono state adottate per combattere l'evasione (spesometri, redditemetri, ecc.), con risultati che, abbiamo visto, sono purtroppo ancora piuttosto parziali. Mi concentrerò invece su quanto è stato fatto negli ultimi anni. Non tutto è da buttare, ma non tutto è buono.

Di buono ci sono state in primis le misure volte direttamente ad aumentare il gettito dell'Iva e del canone Rai. Non entrerò nei dettagli dell'Iva perché sono più tecnici (anche qui si sono usati termini in inglese quali *reverse charge* e *split payment*), ma queste misure sull'Iva dovrebbero aver consentito di recuperare un paio di miliardi.²³ Del canone Rai già lo sapete: vi è stato messo nella bolletta elettrica dal 2016. Avevo proposto io stesso questa misura, nel 2014. Mi occupavo di spesa all'epoca, ma, coprendo anche la Rai, la misura mi venne suggerita dall'allora direttore generale Luigi Gubitosi, che a sua volta si era ispirato a quello che si fa in Germania. Non so perché nel 2014 non mi diedero retta, ma la misura è stata introdotta per il 2016: il numero di famiglie che pagano il canone è aumentato del 40 per cento, con un recupero di evasione di 724 milioni (un centinaio dei quali sono stati usati per ridurre il canone; la metà del restante è andato però alla Rai per sostenere le proprie spese, ma, per far contenti tutti, si sono dati anche 50 milioni alle tv locali e 50 all'editoria; non erano certo queste le mie raccomandazioni su come usare il recupero dell'evasione sul canone).

Poi sono state introdotte misure che, anche se non proprio nell'immediato, dovrebbero portare a qualche risultato positivo. Una importante fra queste, raccomandata peraltro dal citato rapporto del Fondo monetario internazionale, è stata quella di richiedere all'Agenzia delle entrate di fornire i dati dell'Iva ogni tre mesi, invece che una volta all'anno, il che dovrebbe consentire un miglior monitoraggio. Il problema è che questo aumenta il carico amministrativo delle imprese, e non si è fatto molto invece per semplificare e ridurre altri oneri, cosa che rimane prioritaria (vedi cap. 3).²⁴ Un altro provvedimento è il cosiddetto

“adempimento collaborativo” (il termine usato nei documenti ufficiali è spesso in inglese, “*cooperative compliance*”), insomma spedire lettere ai contribuenti dicendo “le nostre informazioni ci riferiscono questo di te; sei sicuro di aver pagato tutto quello che dovevi?”. Qualcosa è entrato, anche se non tantissimo (circa 500 milioni nel 2015). Comunque, anche questo va bene. Come sono andati bene gli accordi sul maggiore scambio di informazioni di natura fiscale tra paesi, accordi internazionali di cui l’Italia è parte.

Al tempo stesso, sono state prese iniziative per lo meno molto discutibili: l’innalzamento del tetto per l’uso del contante, la *voluntary disclosure* (anche qui il termine ufficiale è in inglese, seppur talvolta tradotto come “collaborazione volontaria”) e la rottamazione delle cartelle Equitalia.

L’innalzamento del tetto sul contante è stata la cosa peggiore. Abbiamo visto quanto sia importante la tracciabilità dei pagamenti e quanto poco gli strumenti di pagamento diversi dal contante siano diffusi in Italia. Che senso ha aumentare il tetto da 1000 a 3000 euro? Si potrà dire che in Germania non ci sono tetti, ma lì le tasse le pagano lo stesso. Nei paesi “latini” i tetti ci sono e sono più bassi che in Italia (1000 euro in Portogallo e Francia, per esempio). Anche dal punto di vista comunicativo, non mi è sembrato il modo migliore per trasmettere un messaggio antievasione.

La stessa domanda va posta per la *voluntary disclosure*, la possibilità di regolarizzare la propria posizione fiscale relativa alle somme detenute all’estero. Si è introdotta questa misura per il 2015, la si è ripetuta per il 2016 e di nuovo per il 2017. Lo si può considerare un condono? Qui bisogna chiarire. In tutti i paesi, o come possibilità *una tantum* o anche come caratteristica permanente del sistema fiscale, c’è la possibilità di regolarizzare la propria posizione per chi in passato non ha pagato. È una questione di buon senso: se ci si pente, si può sempre rimediare. L’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico ha anche emanato nel 2010 delle “linee guida” su queste operazioni.²⁵ Tutto normale dunque? Non proprio. Il punto fondamentale è quanto convenga evadere prima e pentirsi poi. Se per indurre gli evasori a “pentirsi” si fa loro un grosso sconto su quanto è dovuto (quello che è dovuto è l’importo evaso inizialmente, più gli interessi per il pagamento ritardato,

più una penalità proprio per non rendere conveniente il non pagare), allora si incentiva l'evasione. Quelli che chiamiamo "condoni" sono operazioni in cui lo sconto offerto agli evasori è elevato. La questione è, quindi, quanto sia stata conveniente la *voluntary disclosure* rispetto a quanto si fa all'estero per operazioni di ravvedimento, e rispetto a quello che si è fatto in Italia in passato. Rispetto all'estero, le esperienze sono varie (e le trovate descritte nel rapporto dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico sopra citato). Negli Stati Uniti e nel Regno Unito, per esempio, si devono comunque pagare le tasse e gli interessi dovuti e, in parte, anche le penalità, ma si è esenti dalle sanzioni penali. Nel caso italiano le tasse si devono pagare ma ci sono sconti su interessi e sanzioni. Ma, alla fine, quanto è costato agli evasori dichiarare le somme evase? I dati sono disponibili per la *voluntary disclosure* del 2015-2016, per la quale il rapporto tra somme versate al fisco e capitali emersi è stato del 6,5 per cento. Il calcolo è contenuto in un lavoro dei professori Giampaolo Arachi, Stefano Pisani e Alessandro Santoro (pubblicato in *La finanza pubblica italiana – Rapporto 2016*, il Mulino, p. 51) i quali notano come questo rapporto sia abbastanza vicino a quello dei condoni fiscali del 2003 e del 2009 (il 5 per cento). Bisogna riconoscere che, rispetto a quei condoni, c'è una differenza importante: quelli consentivano di mantenere l'anonimato rispetto al fisco (le operazioni di emersione venivano intermedie da banche), il che eliminava uno dei pochi vantaggi dei condoni per il fisco, quello di rendere chiaro chi ha evaso. Ma, in termini di convenienza, la *voluntary disclosure* non si è poi molto discostata dai condoni. Insomma, a me non è sembrata una buona idea. Un po' di soldi sono entrati ma è stato come raschiare il fondo del barile. Non è recuperando qualche miliardo in questo modo che si risolvono i problemi dei conti pubblici italiani. Si tratta al meglio di entrate *una tantum* e non di un aggiustamento strutturale.

Stesso discorso per la rottamazione delle cartelle Equitalia, rinnovata anche per il 2018. Qui si fa uno sconto per convincere a pagare chi si sa per certo che non ha pagato. L'idea non è nuova. L'imperatore Traiano, per ingraziarsi le popolazioni delle province romane, fece bruciare nel Foro i registri delle tasse non pagate (fu il primo, altri lo seguirono). Nella versione della Roma del XXI secolo, almeno si chiede il

pagamento di una parte di quanto dovuto, per raccattare un po' di soldi. Il problema è che anche qui si avvantaggia chi non ha pagato le tasse regolarmente. Alla fine si è deciso di rottamare pure Equitalia. Ovviamente resterà qualcuno con il compito di raccogliere le tasse che devono essere pagate e lo farà direttamente l'Agenzia delle entrate. Ma, in occasione della rottamazione di Equitalia, si sono ridotte le penalità per i mancati pagamenti. Non mi è sembrato, di nuovo, un bel segnale, da un punto di vista, diciamo, comunicativo.

Cosa si può fare?

Ho una grande stima di chi è impegnato nella lotta all'evasione, a tutti i livelli, nel ministero dell'Economia, nell'Agenzia delle entrate, nella Guardia di finanza. Ma è chiaro che occorre fare di più. Sarà stato per colpa della recessione, ma negli ultimi anni le stime disponibili suggeriscono che la propensione all'evasione non si è ridotta (a parte il possibile recupero nel 2015, se confermato), e che resta molto più elevata che all'estero. Non facciamoci illusioni. Ci sono importanti motivi oggettivi per cui siamo più esposti al rischio di evasione, soprattutto per il numero più elevato di lavoratori autonomi e di piccole imprese, come abbiamo detto. Dobbiamo quindi fare meglio.

Per prima cosa, dobbiamo abbandonare le misure estemporanee, spesso introdotte all'ultimo momento, prima della legge di bilancio, per racimolare un po' di soldi, magari creando problemi nel lungo periodo, come nel caso di condoni e affini. Nelle parole di Mauro Meazza (apparse a p. 3 del "Sole 24 Ore" il 16 ottobre 2017, nell'articolo *Il lato diabolico delle sanatorie*), "l'immagine che se ne ricava [dall'accavallarsi di ripetute operazioni di *voluntary disclosure* e rottamazione] è quella di un disordinato accavallarsi di termini, impegni e opzioni che potranno anche giovare ai conti pubblici e disinnescare le clausole di salvaguardia, ma di certo non aiutano né la credibilità né l'intelligibilità del sistema". Anche misure di per sé valide, come lo *split payment*, devono essere inquadrare in un disegno strategico. Occorre essere chiarissimi su questo: quel che serve è una strategia di medio periodo ben definita da comunicare a famiglie e imprese, basata su diversi strumenti che operino tutti nella stessa direzione. E occorre agire

in tutte le aree che abbiamo identificato come cause dell'evasione nelle pagine precedenti.

La struttura economica del paese è difficile da cambiare, ma ci si può provare. La strada più praticabile è l'aumento degli strumenti di pagamento diversi dal contante per aumentare la tracciabilità delle transazioni. Altri paesi ci sono riusciti. In Uruguay, per esempio, l'uso delle carte di credito è stato incentivato consentendo alle persone a reddito basso di ricevere un rimborso dell'Iva se pagano con carta di credito (questo nel contesto di un'eliminazione dei tassi agevolati per l'Iva che, fra l'altro, ha consentito anche un aumento delle entrate senza penalizzare i redditi bassi). Il tetto sull'uso del contante dovrebbe essere riportato a 1000 euro. L'uso della fatturazione elettronica (introdotto negli ultimi due anni per la pubblica amministrazione) va esteso al settore privato. Più difficile è aumentare la percentuale dei lavoratori dipendenti e far crescere la dimensione media delle imprese, ma ci si può provare con adeguate riforme strutturali. Fra l'altro, un aumento nella dimensione delle imprese porterebbe anche molti altri vantaggi, consentendo per esempio di sfruttare le sinergie nelle attività di ricerca e sviluppo.

È poi necessario migliorare la struttura della tassazione e semplificare il modo in cui le tasse vengono pagate. Non sono certo il primo a dire che ci sono troppe tasse e che, in generale, la struttura della tassazione è troppo complessa, con troppe aliquote che rendono più difficili i controlli e troppi moduli da compilare. Spesso questa abbondanza di aliquote non raggiunge neppure i risultati desiderati. L'aliquota Iva sui prodotti alimentari, per esempio, è più bassa di quella normale perché non si vuole penalizzare chi ha un reddito più basso. Ma così paga meno anche chi è ricco. E siccome i ricchi spendono di più in tutto, compreso il cibo, alla fine sono loro a beneficiare di più delle aliquote agevolate. Un'aliquota unica, come anche suggerito da Vincenzo Visco nel suo recente *Colpevoli evasioni. Le tasse come questione non solo tecnica* (pubblicato da Università Bocconi Editore, 2017), eviterebbe questo problema e i meno abbienti potrebbero essere compensati con trasferimenti diretti (o magari seguendo l'esempio dell'Uruguay citato sopra). Il sistema ora è comunque troppo complicato. Non dico che

occorra necessariamente introdurre una “flat tax”, come alcuni suggeriscono, ma semplificare la struttura della tassazione è imperativo.

È anche importante ridurre i costi amministrativi legati al pagamento delle tasse: i moduli vanno semplificati, non solo digitalizzati. Purtroppo le cose non sembrano migliorare molto. Il 730 precompilato ha facilitato la vita a molti contribuenti, ma al prezzo di richiedere ad altri soggetti l’invio di più informazioni al fisco. Nel Financial Complexity Index del 2017 del Tmf Group, volto a misurare la complessità dei sistemi di contabilità e tassazione, figuravamo ancora al terz’ultimo posto su 94 paesi. E in una lettera inviata all’Agenzia delle entrate nel luglio 2017 da Massimo Miani, presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, si sottolineava come il lavoro dei commercialisti stesse diventando una vera “via crucis”.²⁶

Non sono sicuro che, di per sé, abbassare il livello della tassazione spingerebbe chi non paga ora a pagare (è difficile cambiare le vecchie abitudini) e mi sembrerebbe troppo azzardato pensare di poter finanziare un taglio della tassazione sperando che questa porti anche a una diminuzione certa dell’evasione. Sarebbe come mettere il carro davanti ai buoi. Ma ridurre le tasse in modo credibile, cioè finanziando la riduzione con risparmi di spesa, è comunque necessario per aumentare la produttività e la competitività italiana (vedi il cap. 7). Se poi questo aiuta a ridurre l’evasione, tanto meglio. C’è però una tassa che va reintrodotta: quella sulla casa. Le tasse non piacciono a nessuno, ma alcune sono meno dannose di altre. Meglio tassare le case che, per esempio, il lavoro: dal punto di vista di questo capitolo, è più difficile evadere una tassa sulla casa, come abbiamo visto sopra.

Un ruolo fondamentale nella lotta all’evasione riguarda anche le azioni poste in essere direttamente dall’amministrazione fiscale. È chiaro che la strada maestra comporta indurre i contribuenti a non evadere, piuttosto che cercare di recuperare *ex post* quello che è stato evaso. Perché i contribuenti non evadano è necessario far loro sapere che l’amministrazione fiscale ha a disposizione i mezzi per conoscere quanto guadagnano ed è efficiente nello svolgere i propri controlli. Occorre quindi sviluppare ulteriormente l’incrocio di banche dati e utilizzare il più possibile le informazioni che derivano dai pagamenti con mezzi diversi dal contante, necessità riconosciuta anche nei documenti

ufficiali.²⁷ Appropriatamente, la legge di bilancio per il 2018 prevede l'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica anche tra i privati a partire dal 2019. Occorre anche una migliore strategia nella scelta dei controlli, più mirata e meglio coordinata dal centro e, magari, superando una volta per tutte il dualismo tra Agenzia delle entrate e Guardia di finanza. Probabilmente sarebbe anche utile spendere di più per la gestione dei controlli (l'Italia ha ridotto la spesa per la gestione delle entrate negli ultimi anni), ma credo che se si eliminassero le inefficienze e gli sprechi si potrebbero ottenere risultati migliori anche a parità di spesa.

Restano infine i fattori culturali. Qui probabilmente il percorso è lungo e riguarda il rafforzamento di quel senso civico che è troppo scarso nel nostro paese. Ma non dobbiamo sottovalutare neppure la possibilità di fare qualcosa nel breve periodo. C'è chi sostiene, come si fa nel citato rapporto di Confindustria, l'utilità dell'approccio anglosassone al *name and shame*, che consiste nel pubblicizzare l'informazione su chi evade le tasse. Inoltre, ci sono studi che mostrano come il grado di accettabilità sociale dell'evasione dipenda anche dall'efficienza dell'amministrazione fiscale: se è risaputo che chi evade la fa franca, appare moralmente meno ingiustificato evadere. E viceversa: migliorando l'amministrazione fiscale, appare anche più immorale evadere.²⁸ Infine, la percezione che le risorse raccolte attraverso la tassazione siano ben amministrate e non sprecate in spese inutili può anche contribuire a rafforzare nel contribuente la disponibilità a pagare le tasse: per lo meno, si toglie una scusa a chi non le vuole pagare.

Effetti indesiderati

La lotta all'evasione è fondamentale per l'economia italiana, ma non illudiamoci che non ci siano effetti collaterali spiacevoli, al di là di quelli ovvi per chi non pagava e dovrà pagare. Sono soprattutto effetti di breve periodo, ma è meglio essere preparati.

Una riduzione dell'evasione comporta in ogni caso un maggior pagamento di tasse e quindi, nell'immediato, un effetto restrittivo sull'economia. Se devo pagare più tasse avrò meno soldi per comprarmi un'auto (ancor meno per una di lusso): la domanda di beni e servizi

nell'economia si potrebbe ridurre. Qui però dobbiamo ricordarci che se entrano più soldi nelle casse dello stato ci sarà spazio per tagliare le aliquote di tassazione per tutti. Si potrà obiettare che in Italia c'è anche la necessità di utilizzare le maggiori entrate dalla lotta all'evasione per diminuire il deficit e il debito pubblico, e che quindi potrebbe non essere possibile tagliare le tasse in corrispondenza di maggiori entrate dalla lotta all'evasione. Vero, ma il deficit deve essere ridotto in ogni caso e un successo nella lotta all'evasione limiterebbe la necessità di introdurre altre misure. Detto questo, io credo che il rafforzamento dei conti pubblici debba essere perseguito soprattutto contenendo la crescita della spesa pubblica, il che aprirebbe la possibilità di utilizzare tutte le entrate derivanti dalla lotta all'evasione per ridurre le aliquote di tassazione. Ma c'è una questione di tempistica: come si è detto, vista l'incertezza negli effetti della lotta all'evasione, è piuttosto rischioso tagliare le tasse prima che si siano osservati risultati concreti. Possono sorgere problemi anche sul fronte della produzione: per esempio, imprese e attività che sopravvivono solo perché non pagano le tasse. Si tratta di imprese inefficienti che, col tempo, dovrebbero essere rimpiazzate da imprese efficienti. Quindi è un bene che spariscano, ma la transizione potrebbe comunque essere difficile.

C'è infine il problema di capire su chi ricadrebbero le maggiori tasse versate allo stato. Ne ho accennato all'inizio di questo capitolo. Se il mio idraulico che non pagava le tasse ora le deve pagare, riverserà questo maggior pagamento su quanto gli devo se mi aggiusta una tubatura? Alla fine i prezzi di beni e servizi potrebbero cambiare in modo tale che le maggiori tasse ricadrebbero sui consumatori. Da cosa dipenderebbe chi paga alla fine? Fondamentalmente dal grado di concorrenza: se chi adesso non paga tasse agisce in mercati protetti, in cui c'è poca concorrenza, una riduzione dell'evasione si riverserebbe in buona parte sul prezzo dei servizi forniti. Anche per questo è necessario rendere più aperta alla concorrenza l'economia italiana: si possono compiere dei passi avanti, soprattutto nei mercati per la fornitura di servizi, dove spesso operano i lavoratori autonomi che ora pagano meno tasse.

Ricordiamoci però che, alla fine, questi problemi possono essere superati e che una riduzione dell'evasione non può che far bene

all'economia italiana rendendola più efficiente e consentendo una riduzione delle aliquote di tassazione.

Qualche considerazione conclusiva

Non sarà facile ridurre l'evasione. Ma ci dobbiamo provare. Il miglioramento delle condizioni economiche dovrebbe facilitare la lotta all'evasione rispetto al periodo 2009-2013, quando il Pil si è ridotto rapidamente. Nelle pagine precedenti ho sostenuto che occorre una strategia di lotta all'evasione chiara e ampia. In via di principio, sarebbe auspicabile un accordo tra governo e opposizioni su questo tema, visto che la lotta all'evasione dovrebbe essere un obiettivo che prescinde dal proprio colore politico. Ma, visto quanto siamo litigiosi, non credo ci si possa contare.

Occorre anche essere realisti e non pensare che la lotta all'evasione, di per sé, possa essere la soluzione a tutti i nostri mali, non fosse altro perché la struttura dell'economia italiana ci rende più vulnerabili all'evasione rispetto ad altri paesi. Occorrerà infine evitare aspettative ottimistiche sulle entrate dalla lotta all'evasione in sede di preparazione del bilancio dello stato. Dire che il prossimo anno la lotta all'evasione ci darà 3, 5, 10 miliardi è facile ma non è credibile *ex ante*. Nel mio lavoro al Fondo monetario internazionale ho visto tanti paesi che, non riuscendo a tagliare la spesa pubblica per aggiustare i conti dello stato, includevano nei bilanci di previsione forti entrate dalla lotta all'evasione, restando poi regolarmente delusi. Occorre aver fiducia nella possibilità di toglierci questo vizio, ma non andiamo a vendere la pelle dell'orso prima di averlo preso.