

# L'UNICA RIFORMA CHE SERVE È SUL CONTRASTO ALL'EVASIONE DI MASSA\*

di Giuseppe Pasquale  
06 aprile 2012

La vera riforma che serve in questo momento è quella in grado di riscrivere l'architettura del sistema di contrasto alla evasione di massa. In primo luogo per porre rimedio al fatto che il numero dei controlli, per ragioni storiche, strutturali ed oggettive, è inadeguato e viene addirittura percepito come inesistente da larghi strati di contribuenti. Verso i quali, pertanto, il sistema vigente commette l'ingenuità di poggiare "unicamente" sul presidio etico l'aspettativa di pagamento integrale del dovuto.

Il disegno di legge delega in materia fiscale, all'esame del Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2012, a parte alcuni elementi di reale proficuità potenziale, si muove nel solco di un approccio culturale inadeguato, così come avvenuto già altre volte in passato, nell'occasione di analoghe riforme.

Riguardo al regime dei controlli ritroviamo solo pochi punti, limitati peraltro ad enunciazioni astratte, nel testo attuale poco o nulla significative. Il sistema fiscale vigente, invece, ha una sola priorità ed un unico vulnus: l'evasione fiscale di massa. Tutto il resto - ovvero le forme piccole e grandi di sperequazione, i varchi che in qualche caso favoriscono sottrazioni d'imposta, compresi gli episodi di vera delinquenza fiscale - è fisiologico per qualunque sistema e dunque insopprimibile a priori. A patto che resti confinato entro i ristretti limiti quantitativi che sono connaturati a qualunque devianza.

Ogni qualvolta, invece, la violazione di regole si trasforma in fenomeno dilagante e di massa significa anzitutto che, in ambito fiscale, le perdite di gettito saranno esponenzialmente imponenti. E significa, inoltre, che la ragione prima del reiterarsi illimitato ed in forma seriale degli illeciti trova origine - come concausa determinante - in un modo d'essere che è interno al sistema stesso, ovvero in una sua lacuna strutturale.

Da quarant'anni fino a oggi il nostro sistema di contrasto ha avuto un solo deficit che s'è imposto largamente su tutte le altre manchevolezze. Che è quello dell'assoluta carenza dei controlli. Non si tratta ovviamente di una carenza colpevole. Poiché affonda le radici in quell'unicum tipico del nostro Paese, che è dato dall'estrema polverizzazione del numero di soggetti d'imposta produttori ricchezza in forma indipendente: 5 milioni di partite Iva, a loro volta immersi dentro una platea di 50 milioni di contribuenti Irpef.

È giunto per il momento di prenderne consapevolezza e mettere allo studio (quantomeno) i metodi per porvi rimedio. Un sistema costruito sul pilastro della determinazione unilaterale fai-da-te della cifra di tributo dovuta può funzionare soltanto nella misura in cui esso viene bilanciato da

un regime di controlli adeguato. Se, invece, a fronte dei passaggi di mano della ricchezza tassabile, che si realizza giorno dopo giorno e in dosi frammentate quanto impercettibili (e per questo occultabili verso il Fisco a ritmi istantanei elevatissimi), si consente che i controlli rimangano del tutto assenti, addirittura per periodi che arrivano a coprire più di un lustro, è naturale che essi siano percepiti dalle masse come inesistenti. In tal caso, il sistema avrà scelto nei fatti di affidarsi al solo senso etico: all'onestà fiscale quale unico argine che dovrebbe assicurare il pagamento di quanto realmente dovuto in massa dai singoli. Tutto questo è ciò che è avvenuto fino a oggi ed è al tempo stesso l'equivoco primo dentro cui siamo intrappolati da decenni. Non è infatti ragionevole ridursi a un sistema poggiato in toto sul presidio dell'etica. Allo stesso modo di come in qualunque scuola del mondo sarebbe sbagliato abbandonare a se stessi gli studenti, tralasciando per anni di interrogarli, salvo poi pretendere da ognuno di aver studiato ugualmente a casa tutti i giorni, in omaggio, unicamente, al senso del dovere.

Per queste ragioni, dunque, qualunque seria riforma fiscale nel nostro Paese non può che riguardare, in via pregiudiziale, il riordino dell'architettura del sistema di contrasto. È una precondizione necessaria. Al fine di riscrivere la struttura degli adempimenti in modo da rinforzare il vero ventre molle dell'odierno sistema e ribaltare i rapporti di forza che rendono oggi smisuratamente squilibrate le energie in campo. A fronte della platea di svariati milioni di contribuenti, la forza d'urto dell'Amministrazione finanziaria per limiti oggettivi insormontabili si esaurisce in ciò che emerge dai numeri di seguito evidenziati. Numeri riferiti allo stock annuo degli interventi complessivi effettuati mediamente da parte dell'Amministrazione finanziaria (Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza), numero qui riportato con esclusivo riferimento ai controlli nel corso degli anni più recenti volti al contrasto della evasione di massa. Da questi numeri restano fuori le sole attività prodromiche, peraltro già assorbite nella cifra degli stessi accertamenti qui di seguito evidenziati, oltre ad alcuni interventi di tipo strumentale o di dettaglio, i quali comunque non modificano il senso delle proporzioni evidenziate:

a) 500mila controlli  
circa, vertenti sulla regolare emissione dello scontrino o della ricevuta fiscale, a fronte di una platea di 1,3 milioni di contribuenti (pagina 5 del book pubblicato dall'Agenzia delle Entrate a margine della conferenza stampa di presentazione dei risultati attività 2011, vedi qui):  
il che equivale a una media di due controlli nel corso di cinque anni;

b) zero controlli  
"in flagrante" e in forma istantanea, del tipo "scontrino fiscale" (perché non previsti dal vigente sistema normativo), su tutte le transazioni commerciali giornaliere nei riguardi della parte rimanente delle partite Iva (oltre 3 milioni), con riferimento quindi a professionisti, imprese del comparto servizi e manifatturiero; con riguardo a quest'ultimo settore la Guardia di

Finanza in realtà effettua in media 300mila controlli annui su strada onde verificare che le merci viaggianti siano scortate da idoneo documento di trasporto (ddt). Solo che nessuna violazione viene mai constatata su strada poiché la riforma varata nel 1996, con il D.P.R. n. 472 - che oggi andrebbe riscritto ex novo con assoluta priorità - rese possibile una banalissima forma di aggiramento realizzabile nei riguardi del Fisco in modo diffuso da chiunque, compresi quegli operatori in mala fede, proprio per questa facilità divenuti negli anni via via sempre più numerosi, pronti a cestinare le bolle per le quali entrambe le controparti (compratore e venditore) avevano già concordato di non emettere fattura. Funziona così (ancora oggi: si aspetta che la tratta su strada sia andata a buon fine (cioè senza essere stati intercettati in itinere dalla Guardia di Finanza) e poi a cose fatte si strappa la bolla non "vista" dai controllori (bolla redatta su carta comune) senza più emettere alcuna fattura. Fino a 15 anni fa, invece, era obbligatorio utilizzare esemplari di bolle i cui estremi prenumerati erano già a conoscenza del Fisco, per cui - opportunamente - era impossibile cestinarle senza lasciare traccia nelle mani del Fisco.

c) 200-250mila accertamenti effettuati dall'Agenzia delle Entrate, ognuno riguardante un'intera annualità di gestione aziendale (vedi tabella 2 qui), su una platea potenziale di 5milioni di partite Iva: in media, dunque, una annualità accertata ogni 15-20 anni;

d) 50mila controlli (quasi) su indici di capacità contributiva, finalizzati ad alimentare la banca dati che applicherà il nuovo "redditometro" (controlli effettuati essenzialmente dalla Guardia di Finanza, vedi qui - negli ultimi tre anni, alla voce "controlli sugli indici di capacità contributiva") e riferiti a una platea potenziale di 50 milioni di contribuenti: in media, un controllo ogni mille anni.

La crisi pluridecennale mai risolta della fiscalità italiana è tutta in questi numeri, sempre uguali da anni. Che costituiscono un vincolo fisico bloccante, un muro di gomma contro cui nulla di più potrà fare l'Amministrazione finanziaria. In futuro come in passato, e nonostante lo scatto ragguardevole di efficienza registrato in particolare dall'Agenzia delle Entrate e al di là dei risultati di introito, inaspettati e davvero straordinari, conseguiti negli ultimi anni. Questi risultati, tuttavia, rivenienti dall'azione repressiva ex post, non necessariamente sono sintomo di una diminuzione del fenomeno, essendo evidente che in futuro essi saranno ancor più facilmente raggiungibili quanto più sarà diffusa e dilagante a livello di massa la evasione fiscale.

Il punto è che l'architettura dei controlli, nel sistema vigente delle leggi, è ferma ai primi anni '70. Un'altra era. Nella quale il sistema era stato pensato per un ambiente in cui, a esempio, le scritture

contabili aziendali erano redatte manualmente (partita doppia a ricalco), si sconosceva in toto l'enorme complessità dei problemi che avrebbe posto nei decenni a venire la fiscalità di massa e, soprattutto, non si disponeva delle odierne tecnologie info-telematiche. Queste ultime, invece, insieme a meccanismi intelligenti che sarebbe opportuno quantomeno mettere allo studio (come in particolare alcune forme di controllo-filtro affidate a un soggetto-terzo nelle vesti di guardiano della singola partita Iva), certamente potrebbero assicurare modalità di sorveglianza capillari e diffuse, le uniche capaci di generare effetti di deterrenza in un contesto di fiscalità di massa.

\* Le opinioni qui espresse sono esclusiva responsabilità degli autori e non impegnano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.