

EVASIONE E TRACCIABILITÀ DEI PAGAMENTI: RIFLESSI SULLA FORMA DI STATO

SALVATORE CRISOGIANNI





Universidade Estadual da Paraíba

Prof. Antonio Guedes Rangel Junior | *Reitor*

Prof. Flávio Romero Guimarães | *Vice-Reitor*



Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Luciano Nascimento Silva | *Diretor*

Antonio Roberto Faustino da Costa | *Editor Assistente*

Cidoval Moraes de Sousa | *Editor Assistente*

Conselho Editorial

Luciano Nascimento Silva (UEPB) | José Luciano Albino Barbosa (UEPB)

Antonio Roberto Faustino da Costa (UEPB) | Antônio Guedes Rangel Junior (UEPB)

Cidoval Moraes de Sousa (UEPB) | Flávio Romero Guimarães (UEPB)

Conselho Científico

Afrânio Silva Jardim (UERJ) | Jonas Eduardo Gonzalez Lemos (IFRN)

Anne Augusta Alencar Leite (UFPB) | Jorge Eduardo Douglas Price (UNCOMAHUE/ARG)

Carlos Wagner Dias Ferreira (UFRN) | Flávio Romero Guimarães (UEPB)

Celso Fernandes Campilongo (USP/ PUC-SP) | Juliana Magalhães Neuwander (UFRJ)

Diego Duquelsky (UBA) | Maria Creusa de Araújo Borges (UFPB)

Dimitre Braga Soares de Carvalho (UFRN) | Pierre Souto Maior Coutinho Amorim (ASCES)

Eduardo Ramalho Rabenhorst (UFPB) | Raffaele de Giorgi (UNISALENTO/IT)

Germano Ramalho (UEPB) | Rodrigo Costa Ferreira (UEPB)

Glauber Salomão Leite (UEPB) | Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de Alencar (UFAL)

Gonçalo Nicolau Cerqueira Sopas de Mello Bandeira (IPCA/PT) | Vincenzo Carbone (UNINT/IT)

Gustavo Barbosa Mesquita Batista (UFPB) | Vincenzo Milittello (UNIPA/IT)



Editora filiada a ABEU

EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB - CEP 58429-500

Fone/Fax: (83) 3315-3381 - <http://eduepb.uepb.edu.br> - email: eduepb@uepb.edu.br

Di Salvatore Crisogianni

**Evasione e tracciabilità dei pagamenti:
Riflessi sulla forma di stato**

 **eduepb**
Campina Grande-PB
2020



Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Expediente EDUEPB

Luciano Nascimento Silva | *Diretor*

Antonio Roberto Faustino da Costa | *Editor Assistente*

Cidoval Moraes de Sousa | *Editor Assistente*

Erick Ferreira Cabral | *Design Gráfico e Editoração*

Jefferson Ricardo Lima Araujo Nunes | *Design Gráfico e Editoração*

Leonardo Ramos Araujo | *Design Gráfico e Editoração*

Elizete Amaral de Medeiros | *Revisão Linguística*

Antonio de Brito Freire | *Revisão Linguística*

Danielle Correia Gomes | *Divulgação*

Ficha catalográfica elaborada por Heliane Maria Idalino

C932e Crisogianni, Di Salvatore.
Evasione e tracciabilità dei pagamenti: riflessi sulla forma di Stato =
[Evasão e rastreabilidade de pagamento: efeitos na forma de Estado]. [Livro
eletrônico]. / Di Salvatore Crisogianni. – Campina Grande: EDUEPB, 2020.
2200 Kb - 82 p.: il.

ISBN 978-85-7879-422-4 (Impresso)

978-85-7879-613-6 (E-book)

1. Direito tributário – Evasão. 2. Impostos – Sonegação. 3. Evasão fiscal. 4. Legislação italiana. 5. Sistemas de pagamento – Itália. 6. Legislação de rastreabilidade – Itália. I. Título.

21. ed. CDD 341.3953

Copyright © **EDUEPB**

A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

SUMÁRIO

PREFAZIONE	7
CONCETTI PRELIMINARI	9
1. Il fenomeno dell'evasione fiscale e le sue conseguenze. . . .	9
1.1.2. Definizione giuridica di evasione fiscale.....	11
1.1.3. Elusione fiscale e abuso del diritto	13
1.2. Dati statistici sull'evasione ed economia sommersa in Italia	15
1.3. Dibattito politico e filosofico in merito al fenomeno dell'evasione	16
2. Tracciabilità dei pagamenti: definizione e caratteri	27
2.2. I sistemi di pagamento: definizione e tipi.....	29
2.3. I sistemi di pagamento tracciabili: moneta bancaria ed elettronica.....	32
2.4. Conseguenze e finalità dei sistemi di tracciabilità	36
3. La disciplina normativa sulla tracciabilità dei pagamenti ..	39
3.2. I vecchi limiti e deroghe all'uso del contante.....	40
3.3. Novità introdotte dalla legge di stabilità 2016.....	46
3.4. Fatturazione elettronica e obbligo del Pos.....	51
4. Strategie antievasione: il Rapporto governativo	55
4.2 Strategie antievasione: il progetto Nens.....	58

EFFICACIA DELLA TRACCIABILITÀ DEI PAGAMENTI NELLA LOTTA ALL'EVASIONE.....	63
1. Efficacia della tracciabilità nella lotta all'evasione.....	63
2. Riflessi della tracciabilità sulla forma di Stato: verso uno Stato Sociale?	72
Bibliografia e Sitografia.....	75

PREFAZIONE

Il presente lavoro, ad opera dell'allora alunno Salvatore Crisogiannidi cui sono stato docente di Diritto Tributario e correlatore, nacque fra i chioschi dell'Università Cattolica di Milano da una rielaborazione sintetica del suo progetto di tesi di Laurea Magistrale in Giurisprudenza.

Per consentire ai lettori un'introduzione più agevole ed una comprensione quanto più coerente con gli intenti dell'autore occorre precisare fin da subito quale sia l'approccio giuridico-filosofico che sta alla base del testo. In quanto, oltre a fornire validi contenuti didattici circa l'attuale normativa italiana in vigore in materia di tracciabilità dei sistemi di pagamento ed evasione fiscale, l'elaborato è permeato da riflessioni extra-giuridiche circa gli effetti del fenomeno in questione nel rapporto fra cittadini e Pubblica Autorità, ossia sulla forma di Stato, e sulle eventuali ripercussioni dello strumento della tracciabilità all'interno di questo assetto.

Le convinzioni delle argomentazioni sostenute, fin dai primi paragrafi, traggono, difatti, la loro ispirazione da un'approccio non di certo idealistico o giusnaturalista, a dispetto di quanto le conclusioni circa la tensione verso uno Stato Sociale e la radicale anti-giuridicità delle condotte evasive possano indurre a pensare, ma piuttosto da una visione politica realista ed interventista che, tutt'al più, si rifà ad una teoria dei doveri come chiave d'accesso ai diritti e che, quindi, guarda al fenomeno giuridico statale non tanto come il risultato del riconoscimento di preesistenti diritti dell'individuo o della comunità, come una struttura al nostro servizio, bensì come artificio realizzato per un libero sviluppo della personalità, ossia in adempimento di ciò che si presenta come un

obbiettivo dal punto di vista della teoria dei diritti, ma che risulta più assimilabile ad un'esigenza/dovere da un punto di vista maggiormente responsabile e cosciente della propria vita e di quella associata.

Il testo si sviluppa, dunque, affrontando dapprima la questione dell'evasione sia come fenomeno illecito che come fenomeno sociale. Di seguito viene offerta una panoramica degli attuali sistemi di pagamento e della normativa in tema di tracciabilità. Si tenta, quindi, di dimostrare attraverso studi scientifici l'efficacia di tale strumento nella lotta all'evasione, data un'effettiva correlazione fra il fenomeno in questione e la presenza di moneta contante. In fine, vengono tratte le conclusioni circa gli effetti di un tale intervento normativo rispetto all'assetto dei rapporti fra Autorità e cittadini, ribadendo la sua necessità al fine di poter ricalibrare in senso maggiormente equo la pressione fiscale ed anche per poter ripensare il sistema di partecipazione nei diritti legati ai servizi pubblici essenziali, ossia per tendere alla realizzazione di uno Stato Sociale.

Avv. Prof. Marco Allena

CONCETTI PRELIMINARI

1. Il fenomeno dell'evasione fiscale e le sue conseguenze

Il nostro lavoro prende inizio dall'analisi dell'annoso fenomeno dell'evasione fiscale nelle sue varie accezioni, per passare, poi, ad osservarne sia le cause che gli effetti negativi da esso derivanti.

Ci soffermeremo, ora, sui molteplici significati attribuiti al termine "evasione fiscale", delinearremo il suo ambito, precisando anche la differenza che sussiste rispetto alle nozioni di frode fiscale ed elusione fiscale.

Col termine "evasione fiscale", genericamente, si intende qualsiasi comportamento illegittimo del contribuente che tenda ad evitare il prelievo fiscale sia sotto forma di tassa, di contributi o di imposta¹.

In tale accezione più ampia, viene ricompresa anche la categoria, non espressamente definita dal legislatore, della frode fiscale, vero e proprio illecito che si differenzia per le modalità fraudolente, spesso molto sofisticate, con le quali viene realizzata².

Infatti, quest'ultima consiste in artifici, come ad esempio la produzione di fatture false nelle scritture contabili, che riproducono un'apparente regolarità e rendono più complesse le attività di accertamento dell'amministrazione tributaria.

1 Cfr. "Evasione fiscale", Dizionario di economia e finanza, P. Maiorano, 2012, disponibile su: www.treccani.it

2 Cfr. "Elusione e frode fiscale", Altalex, A. Palmieri, 28 settembre 2011, disponibile su: www.altalex.com

Inoltre, la risposta sanzionatoria prevista è diversa.

Mentre la frode fiscale, per il suo più evidente disvalore, ha sempre rilievo penale, l'evasione fiscale, solo oltre una certa soglia di imponibile non dichiarato, è punita penalmente.

I proventi che derivano da evasione o frode fiscale costituiscono quella che viene chiamata economia sommersa.

La quale, secondo i dati pubblicati nel Luglio 2010 dall'Istat, con riferimento al periodo 2000-2008, si attestava il 16,3% e il 17,5% del Pil (nel 2000 era tra 18,2% e 19,1%)³.

A livello macroeconomico, generalmente, per procedere alla stima dell'entità del fenomeno, si usa effettuare il rapporto fra il totale dei fondi evasi e il PIL.

Tale fenomeno rappresenta senza dubbio un fatto dannoso perché priva lo Stato delle risorse ad esso dovute con conseguenze mortificanti sia dal punto di vista economico-giuridico che socio-culturale.

Infatti, il fenomeno dell'evasione può causare sia nel breve che nel lungo periodo delle conseguenze nefaste a livello economico, per lo Stato e per la collettività, come: l'aumento del debito pubblico e della pressione fiscale, la riduzione della spesa pubblica e l'abbassamento dei livelli di welfare, propri di uno Stato Sociale.

Inoltre l'uso crescente della leva fiscale potrebbe portare ad una diminuzione dei consumi a causa dell'erosione dei redditi dei contribuenti che determinerebbe un forte rallentamento della crescita economica⁴.

Questo sfavorirebbe, senza dubbio, i soggetti investitori nell'avvio di attività imprenditoriali.

3 Cfr. "La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali", Istat, 13 Luglio 2010, disponibile su: www.istat.it

4 Cfr. ROGER FARMER, *Macroeconomia*, McGraw-Hill, da pag 286 a pag 325.

Lo scenario catastrofico appena descritto potrebbe avere anche conseguenze a livello socio-culturale, come l'istigazione a una sempre più generalizzata evasione, dettata sia dalle difficoltà economiche (c.d. evasione di sopravvivenza) che dalla scarsa fiducia riposta nella capacità dello Stato di assolvere alle sue funzioni costituzionali di promozione sociale e di redistribuzione egualitaria della ricchezza.

1.1.2. Definizione giuridica di evasione fiscale

In una accezione più strettamente giuridica e tecnica, la definizione che noi possiamo dare di evasione è quella che segue: ogni ipotesi di dichiarazione di imposta non conforme al paradigma legale, per effetto della mancata o incompleta o infedele rappresentazione dei fatti costitutivi dell'obbligazione tributaria, o come conseguenza dell'errata applicazione di singole norme di legge rilevanti ai fini della qualificazione di quei fatti in sede fiscale, o rilevanti ai fini della individuazione del regime di determinazione dell'imponibile e, più in generale, del regime complessivo di imposta.

Quindi il contribuente evade quando non dichiara tutti i fatti o dichiara falsamente i fatti che rilevano ai fini della tassazione cioè quando: occulta un corrispettivo, oppure dichiara falsamente esistenti dei costi che abbattano l'imponibile, oppure quando il contribuente, pur dichiarando fedelmente i fatti, applica in modo errato la disciplina legale, cioè la disciplina che interessa la qualificazione del fatto, esente o imponibile, oppure la disciplina che stabilisce, dato un certo fatto, come si identifica la base economica sui cui poi andrà applicata l'imposta.

Per esemplificare, rientra, in questi casi, la disciplina che prescrive come si determina in concreto un reddito ed ogni altra regola giuridica che attenga al modo d'essere dell'obbligazione di imposta: dall'aliquota al credito, etc.

Vi è evasione quando, con o senza dolo, non si dichiara correttamente.

Vi può essere infatti evasione per dolo quando si è volutamente occultato una parte di fatto, oppure volutamente artefatto la rappresentazione dei costi, o ancora volutamente applicato o non applicato certe norme di legge.

Si è anche colpevoli laddove l'errore, ed in particolare l'errore di diritto, dipenda non dalla volontà di sottrarsi all'obbligo impositivo, ma da una cattiva, errata rappresentazione delle norme e applicazione delle norme.

Per cui, in estrema sintesi, l'evasione è la mancata formazione di un atto di auto-accertamento che consenta il puntuale e preciso adempimento dell'obbligazione di imposta, senza interventi correttivi dell'amministrazione finanziaria.

Da tale definizione si può subito intendere quindi che il fenomeno dell'evasione, in senso stretto, è circoscritto alle sole imposte dirette e non anche alle tasse poiché il presupposto della sua configurazione è la dichiarazione del contribuente prevista dall'attuale sistema di autotassazione statuito dalla L. 576/1975.

Inoltre, chi dichiara correttamente ma non corrisponde poi le imposte che ha dichiarato, non è tecnicamente un evasore, è un contribuente inadempiente.

Poi nel gergo comune si può dire che è evasore chi dichiara e non versa, ma se vogliamo stare al sistema del diritto tributario vivente, l'evasione è non il mancato versamento delle imposte dichiarate, bensì la mancata corretta dichiarazione delle imposte dovute.

Quindi i profili relativi al mancato versamento non sono evasione in senso stretto, cioè non sono evasione dal punto di vista delle sanzioni e della reazione dell'ordinamento.

Infatti chi non versa le imposte va incontro a sanzioni di tipo diverso rispetto a chi non dichiara fedelmente.

1.1.3. Elusione fiscale e abuso del diritto

In conclusione a questa breve e generale definizione del termine di evasione fiscale, per delimitare ancor meglio l'oggetto della questione, è bene accennare al fatto che il fenomeno in analisi si distingue da quello dell'elusione.

L'elusione è quella forma di aggiramento dell'obbligazione di imposta che discende non già dalla mancata dichiarazione dei fatti rilevanti o dall'errata applicazione del diritto, bensì dal compimento di atti, negozi, operazioni giuridicamente rilevanti, che rispondono peraltro ad un fine prevalente di risparmio di imposta, che correlativamente difettano di una loro valida rilevante ragione economica e che quindi assumono come prevalente ragion d'essere semplicemente quella di consentire al contribuente di non pagare le imposte.

Queste sono situazioni nelle quali il negozio, l'operazione, la valutazione, non sono rappresentate male al fisco, non sono falsamente indicate o indicate in modo incompleto, ma sono intrinsecamente volte ad una funzione di risparmio di imposta, in assenza di una apprezzabile ragione economica.

Quindi l'elusione è il dar vita, per esempio, ad un atto di conferimento di un bene in società, per eludere un'imposta che colpisce certe forme di circolazione della ricchezza.

Questo è un esempio molto semplice perché, di fatto, l'elusione diventa una realtà, spesse volte, molto più sofisticata.

Vi è elusione, quindi, quando si utilizza una forma giuridica, un negozio, una operazione, per evitare, per eludere, per aggirare un obbligo impositivo.

Questa possibilità di piegare le forme giuridiche e le stesse operazioni giuridicamente rilevanti, comprese le valutazioni di bilancio, a fini di mero risparmio di imposta, in assenza di propria apprezzabile funzione economica dell'operazione, è il cuore concettuale dell'elusione di imposta.

Queste sono le situazioni più delicate da contrastare e più difficili da identificare, perché, in tali casi, non assistiamo all'occultamento di un fatto, o alla falsa rappresentazione dei fatti, o all'errore nell'applicare le norme di diritto rilevanti, ma assistiamo alla scelta di negozi ed operazioni, cioè di forme giuridiche, di cui viene sindacata la coerenza rispetto alla funzione economica.

Quindi l'elusione implica un giudizio sul rapporto esistente fra forma e funzione, ed è un passaggio ovviamente delicato, non solo per la complessità tecnica di questi accertamenti, ma anche perché il limite di confine fra questo accertamento e la libertà di scelta del contribuente è molto labile.

Deve essere evidente e ragionevolmente certa, la assenza di una apprezzabile ragione economica intrinseca dell'operazione perché questa possa essere considerata elusione, altrimenti il contribuente rischia di non poter fare fusioni, scissioni, conferimenti, cessioni, valutazioni e quant'altro solo perché il fisco può contestare che lo ha fatto soltanto per dei benefici fiscali.

Quello dell'elusione di impostaè, quindi, di un temaobiettivamente molto delicato.

In ragione di questa delicatezza, la disciplina di diritto positivo originariamente utilizzava una grande cautela nel prevedere l'elusione di imposta limitandola alle sole ipotesi tassativamente espresse all'art. 37 bis del D.P.R. 600/73.

Mentre, la norma cui noi possiamo fare attualmente riferimento in materia è contenuta all'art. 10 bis dello Statuto del contribuente (legge 27 luglio 2000, n. 212), introdotto dal recente decreto 128/2015 che ha, da un lato, unificato in una sola definizione le nozioni di abuso del diritto ed elusione fiscale ed abrogato,coerentemente, l'art 37 bis del D.P.R 600/73, dall'altro ha

sancito l'irrilevanza penale delle operazioni abusive, che potranno essere sanzionate solo amministrativamente⁵.

1.2 Dati statistici sull'evasione ed economia sommersa in Italia

Dalle ultime analisi, in materia di evasione fiscale si registrano due risultati contrastanti.

Il primo, confortante, indica che il sistema di contrasto all'evasione fiscale sta facendo dei progressi. Infatti nel 2015 si supereranno i 14,2 miliardi di euro incassati nell'anno precedente, una cifra che rappresentava già un vero e proprio record, poiché portava nelle casse dello Stato un miliardo in più rispetto al 2013.

Il secondo dato è invece contenuto nel rapporto 2016 dell'istituto di ricerca di Eurispes.

Secondo i calcoli di Eurispes, l'evasione fiscale in Italia varrebbe il 18% del PIL. Se si tiene conto del sommerso in generale, si sale invece al 35%.

Dato molto più elevato rispetto a quello pubblicato dall'Istat, secondo la quale, l'economia sommersa in Italia, vale a dire l'insieme di tutte le attività economiche che concorrono a realizzare il PIL ufficialmente osservato, ma che non sono né registrate né tassate equivarrebbe a circa il 13 per cento del PIL⁶.

Occorre precisare che in tema di sommerso e di evasione si parla di stime, non di dati certi.

5 Cfr. "Elusione, archiviazione possibile", Il sole 24 ore online, A. Carinci, 2 settembre 2015, disponibile su: www.ilsole24ore.com

6 Cfr. "L'economia sommersa e illegale vale 206 miliardi, quasi il 13% del Pil", la Repubblica, Redazione online, Milano, 04 dicembre 2015, disponibile su: www.repubblica.it

Ogni soggetto pubblico o privato che si propone di effettuare valutazioni lo fa secondo parametri e criteri diversi.

Ad esempio, in Italia, secondo il Rapporto sull'evasione fiscale 2014 pubblicato dal Ministero dell'Economia basato su dati Istat, l'entità del sommerso nazionale nel 2008 oscillava tra i 255 e i 275 miliardi di euro, cifre che, tradotte in percentuali, rappresentano il 16,3% e il 17,5% del PIL.

Bankitalia registra dati maggiormente negativi con riferimento al quadriennio 2005-2008 in cui il sommerso ammontava al 16,5%. Una percentuale cui bisogna aggiungere un 10,9% derivante dall'economia illecita per un totale 27,4%.

Relativamente al 2008 invece, i tecnici della banca d'Italia stimavano un'economia sommersa pari al 31,1% di cui un 12,6% derivante dalle attività illecite.

I dati prodotti dalla Corte dei Conti, con riferimento al periodo 2010-2013, parlano di 34-38 di pagamenti occultati ogni 100 euro fatturati o dichiarati.

Le stime più recenti sono fornite da Confindustria che conta un'evasione fiscale e contributiva di 122,2 miliardi di euro nel 2015, pari al 7,5% del PIL.

Al fisco vengono sottratti quasi 40 miliardi di IVA, 23,4 di IRPEF, 5,2 di IRES, 3,0 di IRAP, 16,3 di altre imposte indirette, cui si aggiungo 34,4 di contributi previdenziali.

Tuttavia, queste somme non corrispondono ai calcoli del nostro Governo, che nel DEF (Documento di Economia e Finanza) parla di 91,4 miliardi in media nel periodo 2007-2013.

1.3. Dibattito politico e filosofico in merito al fenomeno dell'evasione

È interessante, a questo punto, volgere lo sguardo al dibattito pubblico in tema di evasione fiscale.

Potremo subito notare che, per quanto il fenomeno si possa ritenere caratterizzato intrinsecamente da una accezione negativa, vi sono opinioni che, tuttavia, lo definiscono un male necessario, o comunque giustificabile⁷.

Tali posizioni, che nascono da esigenze pratiche più o meno pretestuose o meritevoli di ascolto, trovano sostegno nelle argomentazioni di numerosi studiosi ed esperti che fanno leva, ad esempio, sull'iniquità del carico fiscale come causa del fenomeno dell'evasione fiscale, per giustificare la c.d. evasione dei poveri, fatta da scontrini non emessi, mancia in nero, parcella del professionista o lezioni private dei professori, ed asserendo che il 90% dell'evasione, in realtà, è esercitata nelle feritoie della legge da grandi imprese, anche statali⁸.

Quest'ultima tesi, può, dal lato dei lavoratori, essere avvalorata dalla sussistenza di talune evidenti anomalie nel sistema, come ad esempio il fatto che siano maggiormente tassati redditi derivanti da lavoro piuttosto che quelli derivanti da speculazioni in borsa, e dal lato degli imprenditori, dall'esigenza di dover contrastare un mercato globalizzato sempre più competitivo.

L'opinione pubblica è quindi, palesemente, contrastante in merito al fenomeno in analisi.

Vi sono coloro che ritengono che l'evasione sia sempre un male, un furto, un peccato⁹, e coloro che giustificano l'evasione in maniera più o meno condizionata dalla presenza di un'alta pressione fiscale.

Leonardo Facco del movimento libertario italiano, cavalcando l'onda del malcontento e facendo leva sulle inefficienze della classe

7 Cfr. R. IPPOLITO, *Evasori. Chi. Come. Quanto. L'inchiesta sull'evasione fiscale*, 2008.

8 Cfr. G. ICARNATO, A. D'AMBROSIO, *evasione fiscale*, Lampi di stampa, 2012.

9 Cfr. "Bagnasco: "La Chiesa non chiede privilegi, se evade le tasse compie un peccato", Redazione Online, 23 gennaio 2012, disponibile su: www.corriere.it

governante, arrivano addirittura, nella pratica, ad istigare all'evasione affermando, come recentemente è accaduto nel programma televisivo Rai, Agorà, che "l'evasione è troppo poca".

Dello stesso parere, parrebbe essere anche il colosso bancario della Credit Suisse, recentemente indagato per riciclaggio, nell'ambito di una maxi-inchiesta per frode fiscale, che si stima ammontare a 14 miliardi di euro portati all'estero grazie a finte polizze assicurative. Infatti, nella sede milanese di Credit Suisse è stato sequestrato durante un blitz dalla Guardia di finanza di Milano un documento con le istruzioni per ingannare il fisco, con tanto di slides da mostrare ai clienti nelle riunioni aziendali, definito dagli inquirenti "il manuale del perfetto evasore".

Fra le regole fondamentali, in esso contenute, e dirette ai suoi dipendenti, vi è quella di non avere con sé alcun documento riferibile alla banca, neppure un biglietto da visita, e suggerisce all'emissario in incognito del colosso bancario come crearsi un alibi per giustificare eventualmente il viaggio in Italia¹⁰.

Sul versante dei c.d. giustificazionisti, decisamente più moderata rispetto a quelle precedentemente esposte ma dall'impatto non meno prorompente sull'opinione pubblica, appare la posizione dell'On. Silvio Berlusconi, il quale affermò in una dichiarazione: "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"¹¹.

10 Cfr. "Manuale del perfetto evasore: così viene aggirato il Fisco", l'Espresso, P. Biondani, 11 febbraio 2016, disponibile su: www.espresso.repubblica.it

11 Cit. "Berlusconi: evasione giustificata da tasse alte", Il giornale redazione on line, 2 aprile 2008, disponibile su: www.ilgiornale.it

Inoltre, l'economista Milton Friedman dichiarò in una intervista del 1994, riferendosi all'Italia, che nei casi di grande inefficienza economico-finanziaria nella gestione dello stato, l'evasore fiscale si può addirittura paragonare al patriota, poiché priva di risorse un settore pubblico fin troppo inefficiente per mantenere tali risorse nel più efficiente settore privato¹².

Vi è stato anche chi ha difeso famosi personaggi dello sport e dello spettacolo condannati per evasione.

Per esempio, è stato affermato, relativamente al noto caso di evasione fiscale per cui è stato condannato Valentino Rossi, che “è assurdo che uno dei più grandi talenti sportivi del nostro paese venga trattato dal fisco come una pecora da tosare”¹³.

Viceversa vi è chi assimila l'evasione fiscale ad un vero e proprio furto.

Per esempio, Tommaso Padoa Schioppa affermò: “A chi dice che mettiamole mani nelle tasche dei cittadini rispondo che sono gli evasori ad aver messo le mani nelle tasche dello Stato, di altri cittadini onesti. Violando così non solo il settimo comandamento, ma anche un principio base della convivenza civile”¹⁴.

In data 9 gennaio 2012, Antonio Catricalà, sottosegretario alla Presidenza del Consiglio del Governo Monti, relativamente alla crisi economica in atto, ha affermato che “chi evade in un momento come questo tradisce la Patria”¹⁵.

12 Cfr. “Forza italia? Io vi dico sveglia Italia”, Corriere della sera redazione online, G. Riotta, 30 maggio 1994, disponibile su: www.corriere.it

13 Cfr. “Fisco: Istituto Bruno Leoni, solidarietà a Valentino Rossi”, istituto Bruno Leoni, disponibile su: <http://www.brunoleoni.it>

14 Cfr. “Padoa-Schioppa: il paziente migliora. Non capisco le lamentele dei ricchi”, Il Corriere della sera Redazione Online, M. Sensini, 4 ottobre 2006, disponibile su: www.corriere.it

15 Cfr. “Liberalizzazioni, Catricalà: decreto in arrivo”, Il Corriere della sera Redazione online, 11 gennaio 2012, disponibile su: www.corriere.it

Il 18 gennaio 2012, il Presidente del Consiglio Mario Monti, ha dichiarato che “chi oggi evade [...] offre ai propri figli, in definitiva, un pane avvelenato”¹⁶.

In ogni caso vi è da precisare, circa il paragone istituito fra evasione fiscale e il furto, dal punto di vista strettamente tecnico-giuridico, che il furto si riferisce solo al concetto di proprietà: cioè si considera furto esclusivamente l'appropriarsi, in modo illecito, di beni (materiali o morali) altrui.

Per cui tale paragone ha solo una valenza mediatica, utilizzata nel gergo comune, per evocare l'elevato disvalore con cui si intende connotare il fenomeno dell'evasione fiscale.

Per cui “non pagare le tasse” e quindi venire meno all'obbligo contributivo previsto dall'art 53 della Carta Costituzionale, costituisce senza dubbio un comportamento illegittimo che va perseguito, ma non può giuridicamente essere assimilato al furto.

Se non è corretto definire l'evasore come un “ladro”, appare invece, concettualmente più appropriata la definizione, di “parassita della società”, diffusa nella campagna anti-evasione promossa dall'Agenzia delle Entrate e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nel 2011¹⁷.

In ogni caso, coloro che assimilano l'evasione al furto, lo fanno, inoltre, sulla base di un approccio teorico che presuppone un rapporto più organico fra Stato e cittadino, ossia che la quota evasa sia in realtà una porzione di ricchezza ab origine dovuta al fisco e che, inevitabilmente, andrà a gravare sui cittadini contribuenti.

A tal proposito, da un punto di vista finanziario, ai fini di una buona economia liberale e di mercato, il giornalista Nicola Porro,

16 Cfr. “Fisco, Monti attacca gli evasori: Offrono pane avvelenato ai loro figli”, Il Corriere della sera Redazione online, 18 gennaio 2012, disponibile su: www.corriere.it

17 V. Spot governativo anti-evasione, disponibile su: <https://www.youtube.com/>

ha scritto: “Chi ruba i soldi al fisco fa concorrenza sleale agli onesti. E soprattutto in momenti di crisi rischia di sopravvivere a danno dei galantuomini. La bottega ol’impresa che non paga il dovuto ha un vantaggio competitivo ingiusto nei confronti dei corretti. Vince chi truffa lo Stato con più abilità. E non chi lavora e produce meglio. L’evasione truca la partita della libera concorrenza”¹⁸.

Da un punto di vista radicalmente opposto si schierano, infine, le correnti di filosofia politica ispirate al libertarismo o anarco-capitalismo americano e alla scuola austriaca di economia, le quali asseriscono che essendo il cittadino l’unico e solo legittimo proprietario della ricchezza da lui prodotta, in realtà, sarebbe l’autorità statale a presentarsi come “ladro”, in quanto esproprierebbe il lavoratore di una parte dei suoi proventi.

La prospettiva dalla quale si pongono i libertari prevede un ridimensionamento dello Stato ed una devoluzione della gestione dei servizi pubblici in capo al settore privato che istituirebbe con i cittadini-clienti, purché essi ne abbiano le capacità economiche, rapporti di tipo contrattualistico e sinallagmatico ai fini dell’erogazione delle prestazioni inerenti anche diritti fondamentali.

In ogni caso, la realtà con la quale attualmente in Italia dobbiamo confrontarci è chiaramente diversa da quella poc’anzi delineata.

Seppure l’Italia sia storicamente un Paese a forte accentrato statalista, dagli ultimi sviluppi del dibattito sembra che il trend si stia invertendo.

Dal recente confronto politico e da alcuni provvedimenti legislativi appare chiara l’intenzione di dirigere il Paese verso una gestione di tipo liberale, cioè abbassando la pressione fiscale attraverso la privatizzazione di ampi settori dell’economia pubblica,

18 Cfr. “A Cortina d’Ampezzo un raduno di furbetti Poveri con la Mercedes”, il giornale redazione online, N. Porro, 5 gennaio 2012, disponibile su: www.ilgiornale.it

dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico, una gestione più oculata e ridimensionata delle risorse relative al pubblico impiego, etc.

In ogni caso, al di là delle politiche che si intendano perseguire, relativamente alla correlazione fra evasione e pressione fiscale, se tutti contribuissero correttamente alla spesa pubblica, quest'ultima sarebbe mediamente minore.

Ma questo, come in conclusione riprenderemo, presupporrebbe un approccio diverso dei cittadini nei confronti della *res publica*, più solidale, e quindi una maggiore coscienza sociale.

Le cause che stanno alla base del fenomeno dell'evasione fiscale sono senza dubbio molteplici e molto diverse fra loro.

Volendo, tuttavia, ravvisare una loro comune matrice, potremmo affermare che questa sia costituita dalla eccessiva macchinosità del sistema fiscale e dalla evidente insufficienza dei sistemi di accertamento ed di verifica.

Ad esempio, l'attuale sistema delle detrazioni fiscali a causa della sua limitatezza non rappresenta un fattore determinante, poiché in termini di interessi fiscali non apporta consistenti vantaggi, nella scelta del cittadino di richiedere la fatturazione delle sue operazioni economiche.

Gli storici provvedimenti di condono, condannati dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, l'inadeguatezza delle prestazioni rese dal Servizio Pubblico, oltre ad i numerosi sperperi di risorse, i non pochi fenomeni di corruzione del sistema politico e amministrativo e l'anti-economicità della gestione della spesa pubblica sono alcune delle cause che contribuiscono in vario modo ed in maniera più o meno incisiva ad alimentare il fenomeno dell'evasione.

Uno dei primi effetti di un'evasione fiscale fra le più elevate d'Europa che possiamo notare è la non appetibilità del Paese per gli investimenti esteri.

Infatti, coloro che intendono investire si dirigono verso Paesi che finanziariamente dimostrano una certa stabilità, che sono dotati di un sistema burocratico snello, che ottimizzano le proprie risorse in maniera economica mantenendo allo stesso tempo elevati livelli di efficienza dei servizi.

Per di più, all'interno di quello che è ormai un mercato globale, l'entità della pressione fiscale rappresenta un fattore che determina in maniera molto incisiva la scelta degli investitori sia interni, col conseguente fenomeno della delocalizzazione, che esteri, di dirigersi verso Paesi con regimi fiscali più vantaggiosi come la Svizzera o la Romania.

La causa fondamentale dell'evasione fiscale in Italia, secondo Bruno Tinti¹⁹, è il c.d. patto fra stato ed evasori, che avvenne all'incirca 35 anni fa.

Tale patto è stato reso avverabile attraverso l'edificazione di un complesso ed intricato sistema legislativo.

Ancora, a detta del citato autore, i contribuenti possono essere suddivisi in due aree: i lavoratori dipendenti, le cui imposte vengono determinate e riscosse, per così dire, in maniera automatica, ed i lavoratori o soggetti economici che contribuiscono sulla base del principio dell'autotassazione.

Questi ultimi dichiarano in maniera autonoma quello che è il reddito da loro percepito, che frequentemente non coincide con quello reale, e sul quale verrà calcolata la loro base imponibile.

Ed è in questo gruppo di contribuenti che si trova la maggior parte degli evasori, il cui consenso elettorale verrebbe automaticamente meno nei confronti di quel politico che avesse intenzione di assicurare allo stato i ricavi che gli spettano, magari attraverso

19 Magistrato fino al 2008, autore del volume "La rivoluzione delle tasse. Perché il sistema è costruito per non funzionare", Chiarelettere, 2012, Editorialista del "Fatto Quotidiano".

misure come quella riguardante un più diffuso utilizzo di sistemi di pagamento tracciabili, che in seguito approfondiremo.

Sarebbe quindi questo il nocciolo duro del sopracitato “patto” fra stato ed evasori.

Questa lettura dello stato attuale del sistema fiscale in Italia, per quanto complesso e intricato che sia, è una delle più oggettive ed incontrovertibili, uno dei pochi punti fermi di questa analisi.

Tuttavia non bisogna far sì che il discorso scada in un mera contrapposizione di fazioni, creando inutili e pericolose divisioni.

Dovrebbe, invece, essere condotta dalle sedi istituzionali e dalla società civile (attraverso associazioni²⁰) una campagna di promozione e sensibilizzazione nei confronti dell'interesse dello Stato, riavvicinando il cittadino alla dimensione pubblica, riguadagnando fiducia nelle Istituzioni politiche, per fare riemergere un senso di sincera e spontanea solidarietà e uguaglianza.

Purtroppo, però, dall'attuale quadro politico e sociale non appare questa la direzione verso la quale il Paese è condotto.

Sembrerebbe, invece, avere la meglio una politica, come anzi-detto, liberale che si alimenta di personalismi, che, coerentemente con la propria tradizionale linea, ricerca il consenso e la fiducia dei cittadini con l'impegno e la promessa di occuparsi sempre di meno della “*res pubblica*”.

Questo, a mio avviso, con importanti arretramenti dal punto di vista dell'effettività dei diritti costituzionali propri di uno Stato Sociale.

20 A tal proposito ritengo necessario menzionare l'Italian E-Payment Coalition (IEPC) che nasce dall'idea di quattro associazioni di consumatori: Movimento Difesa del Cittadino, Cittadinanzattiva onlus, Confconsumatori e Assoutenti. Questo progetto sorge con l'obiettivo di sensibilizzare il cittadino al corretto uso della moneta elettronica, ritenuta uno dei pilastri di un'economia sostenibile.

In ogni caso, il problema della elevata tassazione, potrebbe anche essere in parte risolto attraverso una radicale diminuzione della spesa pubblica ma verrebbe obliterato, in tal modo, quello dell'evasione fiscale.

Dovremmo, invece, lavorare direttamente sul fenomeno dell'evasione per potere avere anche dei benefici in termini di una minore pressione fiscale, poiché contribuendo tutti e correttamente le imposte sarebbero meno alte e non ci sarebbero cedimenti dal punto di vista del welfare state.

Tale sarebbe l'auspicio di chi scrive: la promozione di una politica inclusiva che attraverso un'opera di riforma del sistema fiscale e amministrativo consenta al cittadino di partecipare alla contribuzione in maniera più equa e di essere a conoscenza di come verranno utilizzate le risorse derivanti dalla tassazione.

Questo sicuramente è uno dei punti cruciali nel rapporto con la Pubblica Autorità, dalla cui realizzazione dipende la possibilità di definirci più pienamente cittadini.

È un percorso arduo che tuttavia varrebbe la pena intraprendere.

In fine, taluni ravvedono un'ulteriore causa del fenomeno dell'evasione fiscale nella prassi del condono.

Questo è un provvedimento legislativo o governativo che concede ai cittadini di poter ottenere l'annullamento totale o parziale di una sanzione o di una pena.

Attraverso il condono sono sanati quelle condotte illecite del contribuente che ha posto in essere dichiarazioni errate, false o ha omesso di presentare la dichiarazione.

Nella maggior parte dei casi, il condono riguarda certe categorie di reati tributari. Si definisce, invece, "sanatoria tombale" la sanatoria totale della posizione illecita del contribuente, che avviene per mezzo del pagamento di una certa somma che viene calcolata in base al reato commesso o alla sanzione comminata.

Tale pratica, in Italia, è stata molto spesso reiterata.

Ebbe luogo per la prima volta nel 1973, quando a capo del Ministero delle finanze vi era Emilio Colombo.

Ad esso fecero seguito numerosi altri provvedimenti di condono.

Il più recente è il c.d. “scudo fiscale” del 2009, emanato durante il quarto “governo Berlusconi”, che ha consentito il rientro dei capitali illegalmente detenuti all'estero.

Il gettito di tale operazione, secondo il Ministero dell'economia, allora diretto dall'On. Tremonti, sarebbe stato di 5,6 miliardi di euro²¹.

Il condono, quindi, può determinare l'aspettativa di ulteriori provvedimenti dello stesso genere.

Questo, può chiaramente indurre coloro che evadono a perpetrare i loro comportamenti illeciti ed inoltre, in tal modo, si potrebbe istigare anche i contribuenti che invece regolarmente contribuiscono.

Senza dubbio il condono rappresenta un venir meno da parte dei Pubblici poteri al loro dovere di riscuotere integralmente i tributi e fare rispettare le disposizioni tributarie.

Per di più, la Corte di Giustizia ha condannato l'Italia in quanto il condono del 2002 in materia di Iva risulta essere contrario alla normativa dell'Unione Europea²².

Tale indirizzo è confermato anche dai giudici contabili dalla Corte dei Conti che, attraverso due relazioni, sottolineano quelle che sono le conseguenze nefaste dei provvedimenti di condono.

In primo luogo, una più elevata evasione determina minori entrate per lo Stato e quindi minori risorse da investire in servizi.

21 Cfr. “Grazie alla riapertura il gettito dello scudo fiscale sale a 5,6 miliardi”, Il sole 24 ore Redazione Online, 9 giugno 2010, disponibile su: www.ilsole24ore.com

22 Così la Corte di Giustizia Ue con pronuncia del 17 luglio 2008, C-132/06

E poi, un gettito inferiore nelle casse dello Stato fa sì che il rapporto fra deficit e PIL²³ continui a dilatarsi e conseguentemente anche il debito pubblico ed i suoi interessi.

2. Tracciabilità dei pagamenti: definizione e caratteri

Per tracciabilità dei pagamenti si intende quell'insieme di disposizioni

legislative finalizzate a disincentivare, a limitare o a vietare, eventualmente, nei limiti fissati dallo stesso legislatore, l'utilizzo del contante come mezzo di

adempimento delle transazioni commerciali e personali.

Infatti, come più avanti avremo modo di sottolineare, ai sensi della attuale normativa in vigore, non sono soggette a limitazioni quantitative le operazioni di deposito e prelievo dal proprio conto corrente bancario, in quanto non si configurano come trasferimenti di denaro fra soggetti diversi, seppur in taluni casi sussista un obbligo di segnalazione di queste da parte degli intermediari finanziari al Mef²⁴.

Circa il termine “tracciabilità”, esso deriva dalla conseguenza che si avrebbe attraverso l'utilizzazione dei cd. Strumenti tracciabili, mezzi di pagamento diversi dal contante (come moneta elettronica, assegni bancari, postali o circolari non trasferibili, bonifici, carte di credito e carte di debito, ecc), ossia, la conservazione di una traccia individuabile per i flussi di denaro.

23 È stato definito in sede europea col il trattato di Maastricht che il rapporto deficit/pil non possa superare la soglia del 3%. Anche il rapporto debito-pubblico/pil non può superare il 60% ma è stato spesso oggetto di deroga.

24 Cfr. “Contanti e antiriciclaggio”, Il sole 24 ore, L. Ferrajoli, N. Forte, F. Bonichi, 23 gennaio 2012, disponibile su: www.ilsole24ore.com

Chiaramente, il sistema bancario e le tecnologie informatiche di gestione dei data-base, per la realizzazione di un sistema di tracciabilità, assume un ruolo fondamentale, poiché, proprio tramite l'opera di intermediazione della banca o di altri istituti, avviene la conservazione della traccia.

Un tale sistema di tracciabilità avrebbe il vantaggio, quindi, di consentire la riproduzione a posteriori dei flussi di spesa e di guadagno imputabili a ciascun soggetto economico giuridico, l'emersione della loro reale base imponibile, e la conoscibilità dell'intero iter di circolazione compiuto dai flussi finanziari.

Appare evidente che, avendo traccia di tutte le transazioni, si possa ricostruire un'immagine più chiara di quella che è la situazione reale della economia del Paese, così da poter combattere più efficacemente tutti quei fenomeni di criminalità, evasione, riciclaggio che invece sarebbero più difficili da contrastare se le transazioni avvenissero esclusivamente con l'utilizzo del denaro contante ed inoltre, in sede di redistribuzione degli oneri fiscali, si consentirebbe una maggiore effettività del principio costituzionale di progressività contributiva.

Vi è, tuttavia, chi ritiene che l'imposizione di un regime di restrizione nell'uso dei contanti e di tracciabilità dei movimenti bancari, non sia in grado di raggiungere gli obiettivi sperati anche in campo fiscale, vista la difficoltà di qualificare e passare al setaccio l'enorme mole di transazioni²⁵.

A tal proposito, bisogna tenere presente che dalle transazioni della vita quotidiana, ossia quelle di esiguo importo, che sfuggono alle soglie di tracciabilità, stabilite generalmente intorno alle centinaia o alle migliaia di euro, si produce buona parte del "nero" che costituisce l'economia sommersa, e che seppur si imponesse la loro tracciabilità genererebbero una mole notevole di transazioni,

25 Cfr. R. LUPI, *Evasione fiscale. Paradiso e inferno*, Ipsoa, 2008, p. 254.

rendendone ancora più problematico il loro controllo dalle autorità competenti.

D'altro canto, tale controllo sarebbe reso ancora più gravoso dal prevedibile ricorso diffuso a triangolazioni con parenti, amici, prestanome, che renderebbero ancora più complessa la ragnatela dei rapporti economici²⁶.

2.2. I sistemi di pagamento: definizione e tipi

La locuzione generalmente riconosciuta in sede comunitaria è quella di “sistemi di pagamento” (in francese *systèmes de paiement*; in inglese *payment systems*), come accolta dal dettato normativo del TUB all'art. 146, in tema di poteri di vigilanza della Banca d'Italia²⁷.

A tale concetto riconduciamo anche le espressioni impiegate in gergo tecnico di “sistemi dei pagamenti” e “sistema dei pagamenti”.

Tuttavia, tali asserzioni stanno a designare il complesso delle procedure, manuali o elettroniche e dei mezzi, materiali o virtuali, con cui si realizza la circolazione della moneta, in contropartita, negli scambi di merci e servizi e nelle operazioni finanziarie²⁸.

Storicamente, la funzione solutoria, che oggi universalmente riconosciamo alla moneta, era assolta da beni, (come ad es. il sale, spezie, metalli, ecc.), suscettibili di usi diversi rispetto a quello di strumento di regolamento dei debiti.

26 Cfr. R. LUPI, Op. cit. p. 199

27 L'art 146 del TUB è rubricato “Vigilanza sui sistemi di pagamento” e stabilisce quanto segue: “La Banca d'Italia promuove il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento. A tal fine essa può emanare disposizioni volte ad assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili”

28 Cfr. “Sistema dei pagamenti e mercati”, Banca d'Italia, disponibile su: www.bancaditalia.it

Tale era il sistema del baratto, che consisteva nello scambio di beni desiderati.

Tuttavia le esigenze di immediatezza e di celerità dei traffici dovute all'intensificazione dei commerci, hanno determinato, con il passare degli anni e dei secoli, un mutamento radicale dell'intero sistema economico.

Si ebbe infatti il superamento del baratto con l'introduzione della moneta, bene non desiderato di per sé, ma con la proprietà di essere scambiabile in ogni tempo e luogo con qualsiasi altro oggetto o servizio desiderato, un bene cioè avente "potere liberatorio" nei confronti di ogni altro bene o servizio²⁹.

Mentre Milton Friedman che definiva la moneta una "macchina straordinariamente efficiente", considerandola inoltre molla della crescita nei settori della produzione e dei servizi degli ultimi secoli, ne sottolineava anche le sue problematicità, ammonendo che la sua gestione ed organizzazione dovesse essere accuratamente e puntualmente garantita dalle autorità competenti, per evitare che il cattivo uso della macchina-moneta potesse propagarsi e generare una perturbazione dell'intero sistema economico.

Infatti, allo scopo di garantire l'affidabilità e l'efficienza dei pagamenti e di promuovere una maggiore stabilità e sicurezza dell'intero sistema economico, sono affidati alla Banca d'Italia compiti di sorveglianza sui sistemi di pagamento, storicamente giustificati come conseguenza della sua funzione di emissione di moneta.

Ai sensi del sopracitato art. 146 TUB, tale fine è perseguito dalla banca d'Italia, emanando disposizioni volte ad assicurare l'efficienza e l'affidabilità dei sistemi di pagamento e di compensazione,

29 Cfr. ANGELO CALOIA, *lezioni di economia politica*, Vita e Pensiero, Milano, 2008.

cui si ricorre per il regolamento di transazioni tra clienti di banche diverse³⁰.

Se, invece, la transazione avviene tra utenti dello stesso istituto di credito, la regolazione del loro rapporto consiste in semplici scritture contabili nei conti della stessa banca³¹.

Tuttavia, a seguito dell'entrata in vigore dell'euro, sono stati creati sistemi di compensazione comunitari, uno fra tutti il TARGET, attivato nel 1999, la cui evoluzione oggi è rappresentata dal TARGET2, per sostenere l'efficace conduzione della politica monetaria e migliorare la sicurezza e l'efficienza dei pagamenti nell'area dell'euro³².

Infatti, l'obiettivo dell'UE è quello di creare un'area unica dei pagamenti.

Operando una classificazione, oggi possiamo, quindi, distinguere i sistemi di pagamento in sistemi tradizionali, a moneta bancaria ed a moneta elettronica³³.

Il sistema tradizionale, consistente nella consegna materiale di moneta metallica o di banconote a corso legale, è oggi limitato alle piccole transazioni quotidiane e anche in questi casi è largamente soppiantato dalla moneta bancaria e dalla moneta elettronica.

“La moneta bancaria è costituita dalle disponibilità liquide in conti correnti bancari (e postali nei Paesi in cui le Poste svolgono attività di raccolta di risparmio in conto corrente) ed è posta in circolazione con assegni, giroconti, bonifici, disposizioni

30 Cfr. “Sistemi di pagamento. Contesto generale e definizioni”, Banca d'Italia, disponibile su: www.bancaditalia.it

31 Cfr. “Sistemi di pagamento”, Dizionario di economia e finanza, Treccani, 2012, disponibile su: www.treccani.it

32 Cfr. “Sistemi di pagamento. Contesto generale e definizioni”, Banca d'Italia, disponibile su: www.bancaditalia.it

33 Cfr. “Sistemi di pagamento”, Assonebb, 2010, disponibile su: www.bankpedia.org

permanenti, utilizzo di carte di credito e di debito, bancomat, borsellino elettronico.

La moneta elettronica è un'invenzione recentissima della tecnologia dell'informazione e della comunicazione che utilizza moneta bancaria, ma virtualmente. Con l'impiego della crittografia³⁴, mezzi recenti come l'assegno elettronico, promettono un regolamento delle transazioni rapido e sicuro, che mette al riparo dai rischi di abusi possibili, p.e., con l'uso in rete della carta di credito³⁵.

2.3. I sistemi di pagamento tracciabili: moneta bancaria ed elettronica

Dei sistemi di pagamento sopracitati, possono essere definiti tracciabili, per mezzo dell'opera di intermediazione svolta dalla banca o dagli istituti, solo quelli denominati: moneta bancaria e moneta elettronica.

La c.d. moneta bancaria è nata e si è sviluppata, in maniera sempre più avanzata, in risposta alle nuove esigenze di traffico dettate dalla crescita economica e commerciale e dal ruolo che l'istituto della Banca è andato assumendo all'interno dei moderni sistemi finanziari.

Infatti, per poter cogliere la genesi ed il funzionamento del sistema di pagamento della c.d. moneta bancaria occorre fare un cenno alla funzione di intermediazione che la Banca è andata sviluppando.

Questa funzione si esplica attraverso due attività principali, raccolta dei risparmi e concessione di prestiti, che pongono in

34 Cfr. "Crittografia", Treccani, Enciclopedia Online, disponibile su: www.treccani.it

35 Cit. "Sistemi di pagamento", Assonebb, 2010, disponibile su: www.bankpedia.org

contatto chi ha denaro e chi non lo possiede ma avrebbe intenzione di fare degli investimenti.

La novità sta nel fatto che queste operazioni di intermediazione possano avvenire senza il bisogno della consegna fisica del denaro contante ma attraverso l'uso del conto corrente.

Sarà infatti sufficiente una semplice scrittura contabile per far sì che il denaro transiti da un conto all'altro in una rete informatica, sicura ed efficiente, dove operano tutte le banche secondo delle regole di trasparenza che valgono per tutti gli operatori.

Si possono quindi ricondurre al sistema di pagamento della moneta bancaria tutti quegli strumenti di pagamento il cui funzionamento si basa sulla presenza del conto corrente.

Tali mezzi di pagamento possono essere emessi non solo dalle banche (ad esempio, assegni bancari e circolari), ma anche dagli intermediari non bancari e dalle Poste (ad esempio, assegni postali)³⁶.

Un'importante differenza rispetto agli altri sistemi di pagamento ed in particolare rispetto alla moneta tradizionale, attiene al momento solutorio.

Infatti, se per effetto della mera consegna della moneta legale si ha come conseguenza l'estinzione dell'obbligazione in maniera istantanea e pienamente liberatoria, attraverso il pagamento tramite moneta bancaria, ossia tramite titoli monetari di credito bancari, occorrerà dapprima che le parti si scambino le informazioni e i documenti per rendere possibile la transazione e solo successivamente avrà luogo il regolamento finanziario attraverso la scritturazione dell'operazione sui conti detenuti presso le rispettive banche o istituti ed in ogni caso l'effetto liberatorio si realizzerà

³⁶ Cfr. CARMINE RUGGIERO, *vademecum sui sistemi di pagamento alternativi al contante e sui mezzi di prevenzione delle frodi*, edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2011.

solo quando il creditore acquisti concretamente la disponibilità giuridica della somma di denaro³⁷.

Inoltre, la moneta bancaria rende possibile, a chi accetti di riceverla, di utilizzarla a sua volta, al fine di estinguere le proprie obbligazioni, se l'eventuale e futuro creditore riporrà fiducia nell'istituto emittente.

Recenti statistiche evidenziano il crescente uso dalla moneta bancaria rispetto all'utilizzo di moneta legale.

Sicuramente le ragioni sono da rintracciare in taluni vantaggi, quali: diminuzione del rischio di smarrimento, deterioramento e furto di denaro, subordinazione a regole rigide e riservate delle operazioni di circolazione di moneta, lotta alle attività illecite attraverso la tracciabilità e il controllo delle reti informatiche, praticità e comodità nel pagamento anche on-line.

È sbagliato equiparare la moneta avente corso legale con la moneta elettronica perché la prima è rappresentata dal danaro contante mentre la seconda è il risultato della trasformazione del danaro contante (o altra forma di danaro) in unità ideali di moneta incorporate in una carta elettronica³⁸.

La moneta elettronica è infatti “un valore monetario rappresentato da un credito nei confronti dell'emittente che sia memorizzato su un dispositivo elettronico, emesso previa ricezione di fondi di valore non inferiore al valore monetario emesso e accettato come mezzo di pagamento da soggetti diversi dall'emittente” ex art. 55, lett. *h ter* della Legge n. 39 del 1 marzo 2002, attuativa della Direttiva 2000/46/CE.

37 Cfr. “Assegno circolare e datio in solutum”, Altalex, G. Belli, 05 aprile 2011, disponibile su: www.altalex.com

38 Cfr. LA TORRE MASSIMO R., *Intermediari finanziari e soggetti operanti nel settore finanziario*, Cedam, 2010.

La differenza rispetto alla moneta bancaria è che, nella moneta elettronica, non c'è nessun rapporto contrattuale di conto corrente con una banca poiché l'unico rapporto è quello tra l'emittente e il cliente al momento della richiesta della carta.

Varie direttive comunitarie hanno inoltre consentito lo svolgimento della attività di emissione di moneta elettronica anche a soggetti diversi dalle banche.

In particolare, con la modifica della direttiva 2000/12/CE, viene allargata la definizione di ente creditizio e uniscono alle banche gli istituti, i c.d. Imel, e cioè i soggetti che, autorizzati dalla banca d'Italia, previo accertamento del possesso di determinati requisiti, non possono erogare crediti alla clientela e non svolgono attività di raccolta³⁹.

Gli strumenti di moneta elettronica oggi disponibili sono: le carte di pagamento prepagate e i conti prepagati (i c.d. borsellini elettronici).

Tali sistemi di pagamento di moneta elettronica sono: ricaricabili o non, anonimi o nominativi, co-branded o standard.

Circa il funzionamento delle moneta elettronica, il titolare dello strumento di moneta elettronica deve: "caricare" lo strumento con un bonifico bancario da un conto corrente, ovvero con un versamento in denaro contante presso un punto vendita abilitato; spendere la moneta elettronica presso gli esercenti convenzionati al circuito di appartenenza oppure la trasferisce a terzi, in ogni caso può impegnare denaro solo nei limiti del saldo disponibile riferibile allo strumento; può sempre chiedere ricevuta del saldo e dei movimenti dello strumento per via telematica; può sempre chiedere il rimborso del saldo residuo sullo strumento, pagando le eventuali spese previste dal contratto con l'emittente.

39 Cfr. "Imel", Il sole 24 ore online, Argomenti, 26 febbraio 2016, disponibile su: www.ilssole24ore.com

2.4. Conseguenze e finalità dei sistemi di tracciabilità

Le finalità perseguibili attraverso i sistemi di tracciabilità sono varie: esse concernono, sostanzialmente, la sicurezza, la completezza e la trasparenza dei flussi delle transazioni economiche, toccando temi che attengono al dibattito politico e che ineriscono al contrasto di fenomeni criminali dell'evasione fiscale.

Per combattere le attività illecite, un sistema informato alla tracciabilità dei pagamenti consente il contrasto degli eventuali fenomeni di riciclaggio attraverso il monitoraggio del denaro derivante da attività illegali.

Inoltre un tale sistema permette di venire a conoscenza dei flussifinanziari che impiegano i cd.redditi da elusione o evasione fiscale, cioè quei redditi sottratti all'imposizione.

Ciò consentirebbe l'emersione e l'aumento delle basi imponibili con la possibilità di determinare la reale capacità contributiva dei soggetti⁴⁰.

Qualora la stragrande maggioranza delle transazioni avvenisse attraverso strumenti di pagamento "tracciabili" e si riducesse la massa di moneta contante in circolazione avremmo una diminuzione dei fenomeni di criminalità, come furti, scippi e rapine, un ridimensionamento dei casi di falsificazione e contraffazione delle banconote, una situazione di maggiore garanzia per i consumatori che potranno più agevolmente dimostrare l'esistenza e l'ammontare dei pagamenti effettuati.

La finalità, riconosciuta da molti soggetti pubblici nazionali ed internazionali, su cui insisteremo maggiormente nel presente lavoro è quella di lotta all'evasione fiscale.

40 Cfr. "La moneta e gli strumenti di pagamento alternativi al contante", Quaderni didattici, Banca d'Italia, febbraio 2016, disponibile su: www.bancaditalia.it

Come più avanti illustreremo, un uso più diffuso dei sistemi di pagamento tracciabili consente l'emersione di molte basi imponibili altrimenti non dichiarate.

A differenza della maggior parte degli altri strumenti predisposti per la lotta all'evasione fiscale, la tracciabilità opera in un momento antecedente a quello della dichiarazione, o quantomeno contestuale ad una comunicazione dell'operazione tracciata all'amministrazione finanziaria.

Potremmo affermare, quindi, che tale mezzo, incentivato sia dall'abbassamento del limite legale previsto per i pagamenti in contante sia da una cultura che promuova l'uso di tali strumenti, possa prevenire in maniera primaria il fenomeno dell'evasione prima ancora che si realizzi, evitando di persistere nella tradizionale politica del "guardie e ladri" che contraddistingue, ormai da tempo, il rapporto fra Autorità e cittadini.

Un sistema informato alla tracciabilità dei pagamenti comporterebbe senza dubbio un aumento del gettito fiscale.

Lo dimostra uno studio condotto dall'Istituto per la Competitività (I-Com) un incremento pari a 10 milioni di carte di pagamento condurrebbe ad una diminuzione dell'economia sommersa del 3,6%, che equivarrebbe ad un indotto di 5 miliardi di gettito. Un ridimensionamento dell'uso di carte di pagamento porterebbe ad una riduzione del gettito di 2,2 mld di euro annui⁴¹.

Sarebbe, per cui, opportuno prevedere un sistema di agevolazioni all'uso della "moneta di plastica", oltre che un abbassamento, contrariamente a quanto è avvenuto con la precedente legge di stabilità cui faremo riferimento in seguito, del limite per i pagamenti in contante.

41 Cfr. "UE: presentato regolamento sulle carte di credito. Per I-Com è rischio "boomerang" sui consumatori: possibili aumenti del canone di possesso delle carte", I-com, Roma 24 luglio 2013, disponibile su: www.i-com.it

Inoltre, lo studio di I-com ha rivelato che ridimensionando di soli 15 euro i prelievi in contanti dagli sportelli ATM, l'entità del sommerso diminuirebbe di oltre 23 miliardi di euro l'anno, con unrecupero di gettito pari a circa 10 miliardi di euro⁴².

Un tale sistema consentirebbe, inoltre, di risparmiare parte della spesa pubblica che oggi viene invece impiegata per i controlli fiscali, per impiegarla altrove, traducendola in servizi, ad esempio.

Conseguentemente all'aumento di gettito, un sistema dei pagamenti tracciabili porterebbe chiaramente ad una diminuzione della pressione fiscale, oltre ad una riduzione del debito pubblico.

Sempre uno studio dell'I-Com dimostra come, se il tasso del fenomeno dell'evasione fiscale in Italia venisse condotto fino a raggiungere quello medio europeo, devolvendo interamente le risorse che si avrebbero, ci sarebbe una diminuzione della pressione fiscale del 4,6%.

Anche l'economista austriaco Friederich Schneider afferma che se in un Paese i pagamenti con strumenti tracciabili crescessero del 10% per un lasso di tempo di 4 anni, il sommerso si ridurrebbe fino al 5% del PIL⁴³.

Un'ulteriore conseguenza positiva dell'uso generalizzato degli strumenti di pagamento tracciabili sarebbe il contrasto a fenomeni fraudolenti di riciclaggio.

Tali fenomeni, sfruttano l'uso del contante, per l'assenza di riferimenti al soggetto che effettui operazioni di riciclaggio.

Gli strumenti tracciabili consentirebbero, invece, "la possibilità di coniugare le contrapposte esigenze del mercato; si

42 Cfr. "Un brillante futuro in pericolo. Lo sviluppo della moneta elettronica, l'evasione fiscale e i paradossi della regolazione", I-Com, S. Da Empoli, 23 luglio 2013, disponibile su: www.i-com.it

43 Cfr. S. DA EMPOLI, "Più moneta elettronica per pagare meno tasse", Libero Ed. nazionale, 29 maggio 2013.

consentirebbe un uso anonimo di tali strumenti, senza rinunciare alle esigenze di tracciabilità e ricostruzione dei flussi, proprie dell'azione antiriciclaggio”⁴⁴.

Poiché in queste operazioni vengono spesso coinvolti soggetti privati molto facoltosi e vari Stati, a tale proposito, sono state previste ed attuate alcune misure per il contrasto di tali fenomeni a livello sia nazionale che internazionale, come più avanti esplicheremo, attraverso, ad esempio, la creazione di banche dati accessibili da parte di tutte le autorità pubbliche interne e straniere.

3. La disciplina normativa sulla tracciabilità dei pagamenti

In questo paragrafo ci soffermeremo sulla disciplina normativa inerente il tema della tracciabilità dei pagamenti e quindi a quell'insieme di disposizioni legislative finalizzate a disincentivare, a limitare o a vietare, eventualmente, nei limiti fissati dallo stesso legislatore, l'utilizzo del contante come mezzo di adempimento delle transazioni commerciali.

Per avere un quadro più completo di quello che è il dibattito politico sulla questione negli ultimi anni, prima di illustrare quelle che sono le novità introdotte in merito dall'ultima c.d. Legge di Stabilità, accenneremo a quelli che sono stati gli ultimi provvedimenti rilevanti.

Come si può intendere, essendo questo un tema molto delicato in termini di interessi economici, fra gli schieramenti politici come nella società civile sarà difficile trovare posizioni convergenti.

⁴⁴ Cfr. A. R. CASTALDO “E-money: profili penali”, *La moneta elettronica: profili giuridici e problematiche applicative*, Milano, 2006, cit. p. 150.

La produzione normativa in tale settore ha infatti risentito di questo contrasto di opinioni, disciplinando la questione in maniera schizofrenica ed incoerente.

3.2. I vecchi limiti e deroghe all'uso del contante

A pochi mesi di distanza, fra il dicembre del 2011 ed il marzo del 2012, sono stati emanati due decreti sulla disciplina della circolazione del contante al fine di consentire una maggiore tracciabilità dei flussi finanziari per contrastare il fenomeno del riciclaggio di somme derivanti da attività illecite, ma anche l'evasione e l'elusione fiscale.

Più nel dettaglio, il primo provvedimento, il c.d. decreto "salva Italia" (D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. con modif. con L. 22 dicembre 2011, n. 214) ha abbassato, con decorrenza dal 6 dicembre 2011, la soglia dei pagamenti in contanti e di utilizzo degli assegni bancari/postali trasferibili, nonché dei libretti al portatore, da 2.500 euro a 1.000 euro⁴⁵.

Mentre col secondo provvedimento, il cd. decreto "semplificazioni" (D.L.2 marzo 2012, n. 16) si è avuta l'introduzione di una deroga alle norme inerenti la limitazione dell'uso del contante per gli acquisti eseguiti da cittadini extracomunitari presso esercizi commerciali al minuto, agenzie di viaggio e turismo e la disposizione di nuove sanzioni per i passaggi oltre la frontiera di denaro contante⁴⁶.

A chiarimento del quadro normativo, sono intervenuti i numerosi interventi esplicativi del Ministero dell'Economia e

45 Cfr. "Manovra Salva-Italia: la nuova tracciabilità, limite contanti a 1000 euro", Altalex, G. Zambon, 07/12/2011. Disponibile su: www.altalex.com

46 Cfr. "Contanti dai non residenti: conversione del D.L. 16/2012", Il Sole 24 ore Online, B. Santacroce, A. Mastromatteo, 6 giugno 2012, disponibile su: www.ilsole24ore.com

delle Finanze, dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di finanza con la C.M. 19 marzo 2012, n. 83607.

Prima di scendere nell'analisi di questo rilevante intervento, fra i più recenti che prendiamo in considerazione, sulla disciplina dell'uso del contante in Italia, e che come pocanzi già sottolineato prevedeva all'art. 12 del decreto cd. "salva Italia" l'abbassamento, a partire dal 6 dicembre 2011, del limite per l'utilizzo del denaro contante, degli assegni bancari e postali e dei vaglia postali o cambiali, nonché dei libretti di deposito bancari o postali al portatore a 1000 euro, accenniamo brevemente, per completezza espositiva, a quella che è stata la variazione storica di tale limite a partire dal 2008.

Fino al 29 aprile 2008 la soglia è stata di 12.500 euro ex art. 1 D.M. 17 ottobre 2002, dal 30 aprile 2008 al 24 giugno 2008 è stata abbassata a 5.000 euro ex art. 49 D.Lgs. 21 novembre 2007 n. 231, dal 25 giugno 2008 al 30 maggio 2010 è stata ripristinata a 12.500 euro in forza dell'art. 32 comma 1 lett. A D.L. 25 giugno 2008 n. 112, dal 31 maggio 2010 al 12 agosto 2011 è stata nuovamente ridimensionata a 5.000 euro in forza dell'art. 20 comma 1 D.L. 31 maggio 2010 n. 78, dal 13 agosto al 5 dicembre 2011 la soglia è stata dimezzata a 2.500 euro ex art. 2 comma 4 D.L. 13 agosto 2011 n. 138, e come pocanzi detto, dal 6 dicembre 2011 è stata ridotta a 1.000 euro in forza dell'art. 12 comma 1 D.L. 13 agosto 2011 n. 201⁴⁷, per poi essere nuovamente aumentata a 3.000 euro con l'ultima Legge di Stabilità (L. 208/15) all'art. 1 comma 898, che in seguito analizzeremo, dall'ottobre del 2015⁴⁸.

47 Cfr. UFFICIO STUDI CGIA, *Nessuna correlazione tra evasione e utilizzo del contante*, CGIA, Mestre, 14 ottobre 2015, disponibile su: www.cgiamestre.com

48 Cfr. "Pagamenti in contante con più flessibilità", *Il sole 24 ore online*, C. Dell'Oste, G. Parente, 11 gennaio 2016, disponibile su: www.ilsole24ore.com

Per effetto delle modifiche apportate dal citato art. 12, l'art. 49, D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231 (cd. decreto antiriciclaggio) san-civa che sarebbe stato vietato il trasferimento di denaro contante o di libretti di deposito bancari o postali al portatore o di titoli al portatore in euro o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, quando il valore oggetto del trasferimento fosse complessivamente pari o superiore ad euro1.000.

Inoltre, si ribadiva una nozione ancora valida e cioè che il trasferimento fosse vietato anche quando effettuato con più pagamenti inferiori alla soglia che apparissero artificialmente frazionati.

Tuttavia, il trasferimento può essere eseguito per il tramite di banche, istituti di moneta elettronica e Poste Italiane S.p.a. In tali circostanze, l'intermediario abilitato, dopo aver accettato per iscritto tale incarico, consegna alla parte creditrice il denaro contante, rilevando l'operazione, identificando le parti interessate e comunicando i dati all'Anagrafe dei rapporti presso l'Agenzia delle Entrate.

La limitazione di euro 1.000 riguardava complessivamente il valore oggetto di trasferimento, indipendentemente dalla causale e si applicava anche alle cd. operazioni frazionate, ossia a quei pagamenti che appaiono artificialmente frazionati.

Al riguardo, il D.Lgs. 231/2007 (art. 1) definisce frazionata «un'operazione unitaria sotto il profilo economico, di valore pari o superiore ai limiti stabiliti dal presente decreto, posta in essere attraverso più operazioni singolarmente inferiori ai predetti limiti, effettuate in momenti diversi ed in un circoscritto periodo di tempo fissato in sette giorni ferma restando la sussistenza dell'operazione frazionata quando ricorrano elementi per ritenerla tale»⁴⁹.

49 Cfr. LUIGI GALLUCCIO, GAVINO POTZU, *circolazione del contante: limitazioni nazionali e comunitarie*, il sole 24 ore, maggio 2012.

Tuttavia, il frazionamento in più importi inferiori al limite è ammissibile qualora tale rateizzazione dipenda dalla natura dell'operazione commerciale (es. contratti di somministrazione, contratti periodici) ovvero sia stata preventivamente prevista da un accordo tra le parti.

Per quanto riguarda le operazioni di prelievo e/o di versamento di denaro contante ad opera di una banca in favore di un suo cliente, come spiegato dal Ministero dell'economia e della finanza con la circolare 4 novembre 2011, non realizzano una violazione dell'art. 49.

Il nuovo limite è stato applicato anche ad assegni, libretti al portatore e alle transazioni tramite *money transfer*, che consiste in un servizio di rimessa di denaro con l'estero.

Anticipiamo adesso che quest'ultimo limite, con riferimento ai *money transfer*, rimane ancora valido anche a seguito delle modifiche apportate dalla Legge di Stabilità del 2016.

Relativamente alle sanzioni previste dal decreto Salva Italia occorre procedere operando una suddivisione a seconda dei vari strumenti di pagamento in analisi, e cioè: il contante, gli assegni ed i libretti al portatore.

La violazione del limite previsto per l'uso del contante qualora consistesse nel trasferimento di contante e titoli al portatore di importo compreso tra € 1.000 ed € 50.000 avrebbe comportato una sanzione dall'1% al 40% dell'importo trasferito, con un minimo di € 3.000.

Se, invece, il trasferimento di contante e titoli al portatore fosse stato di importo superiore ad € 50.000, la relativa sanzione si sarebbe aggirata fra il 5% ed il 40% dell'importo trasferito, con un minimo di € 3.000.

Qualora la violazione consistesse in assegni bancari e postali di importo pari o superiore ad € 1.000 privi del nome o ragione sociale del beneficiario e/o della clausola di non trasferibilità la

sanzione si sarebbe aggirata fra l'1% ed il 40% dell'importo trasferito se superiore a euro 50.000, con un minimo di 30.000 euro.

Per assegni circolari, vaglia postali o cambiari di importo pari o superiore ad € 1.000 privi del nome o ragione sociale del beneficiario e/o della clausola di non trasferibilità o assegni bancari e postali emessi all'ordine del traente, non girati direttamente per l'incasso ad una banca o a Poste italiane, la sanzione prevista era compresa fra il 5% ed il 40% dell'importo trasferito se superiore a 50.000 euro, partendo da un minimo di 30.000 euro.

In fine, libretti di deposito al portatore con saldo pari o superiore ad € 1.000 avrebbero comportato sanzioni dal 20% al 40% del saldo se questo risulta compreso tra € 1.000 ed € 50.000, con un minimo di € 3.000, oppure dal 30% al 60% del saldo se superiore ad € 50.000.

La mancata comunicazione dei dati richiesti per il trasferimento del libretto di deposito avrebbe invece comportato una sanzione dal 10% al 20% del saldo.

Avevamo accennato all'art. 3, co. 1 - 2-bis, D.L. 2.3.2012, n. 16, conv. con modif. dalla L. 26.4.2012, n. 44 (decreto «Semplificazioni fiscali»), che introdusse una deroga, ancora in vigore, al tetto per l'uso del contante, limitatamente agli acquisti effettuati da stranieri presso dettaglianti ed operatori del settore turistico, e purché vengano rispettati taluni adempimenti.

In tal modo è stato superato il problema sollevato dai negozianti, soprattutto nel settore delle boutique del lusso, secondo i quali il D.L. 201/2011 avrebbe potuto limitare lo shopping dei turisti stranieri che sono soliti pagare le proprie spese attraverso utilizzo del contante.

In particolare, la deroga riguarda le operazioni di acquisto di beni o servizi effettuate: da parte di persone fisiche di cittadinanza non italiana né di uno dei Paesi dell'Unione europea o dello Spazio

economico europeo (Liechtenstein, Islanda e Norvegia), che siano anche residenti fuori dall'Italia.

In sede di conversione in legge del D.L. 16/2012 con la citata L. 44/2012 sono state introdotte importanti modifiche a detta disciplina di deroga per quanto riguarda ad esempio gli adempimenti.

Circa questi ultimi, la possibilità di derogare al limite di euro 1.000 è subordinata al fatto che: il cedente/ prestatore deve inviare un'apposita comunicazione preventiva all'Agenzia delle Entrate, chiedendo di aderire alla disciplina di deroga ai limiti all'uso del contante e, quindi, di poter ricevere pagamenti in contanti fino alla soglia di e 14.999,99.

Inoltre, si impegna a porre in essere gli adempimenti richiesti all'atto della vendita (acquisizione di documenti) e successivi (versamento in banca e consegna dei documenti, nonché trasmissione telematica delle operazioni); acquisire dal cliente la fotocopia del passaporto e un'apposita autocertificazione attestante le suddette condizioni di cittadinanza e di residenza; entro il primo giorno feriale successivo all'operazione, versare il denaro incassato in un proprio conto corrente e consegnare all'operatore finanziario la sola copia della ricevuta della comunicazione preventiva⁵⁰.

È, in fine, interessante sottolineare che tale deroga non opera in favore dei cittadini appartenenti ai seguenti stati: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria.

50 Cfr. GIOACCHINO PANTONI, CLAUDIO SABBATINI, *Decreto «Semplificazioni fiscali» utilizzo del contante da parte degli stranieri, novità della L. 44/2012*, il sole 24 ore, 22 giugno 2012.

3.3. Novità introdotte dalla legge di stabilità 2016

Prima di giungere all'analisi dell'attuale legge di stabilità, che ha innalzato la soglia massima di uso del contante, il dibattito politico è stato molto acceso e contrastante.

Alcuni ritengono che limitando per legge l'uso del contante automaticamente di restringano importanti aree di economia sommersa ed illegale.

Poiché, però, le transazioni non avvengono solo per veicolare somme di derivazione illecita, ci sono altri che avanzano il problema della riduzione degli scambi e dei consumi dovuta alle restrizioni legislative all'uso del contante, frenando, semmai, anche l'appena accennata ripresa economica.

Ma a detta del Professor Luigi Guiso, nessuna delle due posizioni è in realtà corretta. La ragione addotta è che le regole sono efficaci quando possono essere applicate e non aggirate.

In tal caso, la stragrande massa di transazioni quotidianamente effettuate non potrebbe passare al vaglio dei controlli.

I consumi inoltre non saranno incoraggiati o sfavoriti dal limite all'uso del contante, dato il fatto che c'è già abbastanza contante in circolazione nelle mani dei cittadini.⁵¹

Nell'ottobre del 2015, il presidente del Consiglio dei Ministri, Matteo Renzi, attraverso un messaggio trasmesso da Rtl 102.5 ha annunciato che il Governo nella legge di stabilità avanzerà la richiesta al Parlamento "di riportare i livelli del contante alla media europea, al livello francese, portandolo da 1.000 a 3.000 euro (seppure, nel frattempo, la Francia durante l'estate 2015 abbia fatto marcia in dietro abbassando il limite a 1.000 euro).

51 Cfr. LUIGI GUIISO, *è troppo facile evitare la legge sul contante*, il sole 24 ore, 24/10/2015.

È un modo per aiutare i consumi e dire basta al terrore” sapendo, sempre a detta del presidente, che quelle transazioni verranno comunque tracciate.

Immediata la risposta delle parti politiche. Secondo Angelino Alfano, segretario del partito Ncd e ministro dell’Interno, “è una misura liberale, stiamo facendo paradossalmente cose di centrodestra”.

Il partito del presidente del Consiglio invece si spacca. Parte del Pd parla infatti, senza mezzi termini, di un regalo agli evasori.

La senatrice Maria Cecilia Guerra dichiara che innalzare il limite all’uso del contante a 3.000 euro rappresenta una marcia in dietro circa la tracciabilità dei pagamenti.

Mentre l’ex segretario Pd afferma in merito che questa misura favorirà “consumi in nero, il riciclaggio, l’evasione e la corruzione”.

Accolgono invece, in maniera pienamente favorevole, l’annuncio del presidente Renzi, le associazioni dei commercianti secondo i quali il provvedimento rilancerà consumi e turismo⁵².

Il presidente Renzi ribatte, a coloro che ritengono la misura sia un incentivo all’evasione, alla corruzione ed al riciclaggio, che “oggi c’è una legge sull’autoriciclaggio, e l’abbiamo fatta noi, così come una legge sull’anticorruzione”.

E poi, circa la lotta all’evasione, aggiunge che: “questo Paese ha finalmente visto la lotta all’evasione che dà frutti.

Nel 2015 lo split payment, la fatturazione elettronica, la digitalizzazione della Pa, la dichiarazione dei redditi telematica hanno portato un aumento del gettito fiscale.

Il tema del contante, avendo fatto una lotta all’evasione che nessuno aveva fatto prima di noi e con questo governo l’evasione

52 Cfr. MARCO MOBILI, CARMINE FOTINA, *uso del contante, il tetto sale a 3mila euro*, il sole 24 ore, 14/10/2015.

è diminuita, è quello della possibilità di riportare in Italia la semplicità di altri Paesi⁵³.

Infatti, molti dei Paesi Ue non prevedono alcun limite all'uso del contante, questi sono: Islanda, Svezia, Regno Unito, Finlandia, Germania, Paesi Bassi, Austria, Slovenia, Lituania, Malta e Cipro.

In Spagna il limite previsto è di 2.500 euro, in Grecia è di 1.500 euro ed in Portogallo di 1.000 euro.

Quindi, con la legge di stabilità del 2016 è stato aumentato il limite all'uso del contante da 1.000 euro, come era stato previsto dal decreto Salva Italia del Governo Monti, a 3.000 euro.

La misura è entrata in vigore dal primo gennaio 2016.

Il denaro contante può essere usato come mezzo di pagamento fra soggetti diversi per tutte le tipologie di transazioni fino a 2.999,99 euro.

I pagamenti che superano il tetto di 3.000 euro devono essere effettuati tramite bonifico bancario, assegno non trasferibile, carta di credito o bancomat.

Il limite di 999 euro rimane in vigore, invece, per i money transfer, come precedentemente accennato.

Tuttavia, la recente disciplina legislativa presenta alcuni punti critici, in ispecie, relativamente a taluni pagamenti e transazioni riguardanti gli affitti, i pagamenti rateizzati, ed anche il versamento degli oneri tributari o il prelievo della pensione.

Occorre quindi, per non incorrere nelle sanzioni perviste in violazione del nuovo limite, fare chiarezza sulle modalità attraverso cui si esplicano i nuovi obblighi di pagamento, per avere un quadro più completo di quelle che sono le transazioni per le quali opera il nuovo limite di 3.000 euro per i pagamenti in contante e

53 Cfr. MARCO BELLINAZZO, *aumenta a 3mila euro il tetto per i pagamenti in contante*, il sole 24 ore, 16/10/2015.

quali, invece, siano le operazioni per quali restino in vigore i limiti normativi precedentemente già previsti.

Le sanzioni previste per coloro che violano la nuova soglia per i pagamenti in contanti, sono di natura amministrativa e possono oscillare fra l'1 e il 40% dell'importo trasferito.

Circa i pagamenti dei canoni di locazione ed affitto, effettuati in contante, la legge di stabilità del 2014 aveva vietato, qualunque fosse l'importo, il pagamento in contanti degli affitti.

La ratio della norma, pressoché inapplicata e “fastidiosa”⁵⁴, era, chiaramente, quella di contrastare la prassi molto diffusa del pagamento dei canoni di affitto “in nero”.

A tal proposito, la legge di stabilità 2016 abroga tale disposizione, disponendo la possibilità di pagare in contanti l'affitto, purché che la cifra sia inferiore al limite di 2.999,99 euro.

Circa i pagamenti a rate, purché la rateizzazione risulti da previo accordo tra le parti e che non sia risultato di una frazione artificiosa dei pagamenti “sotto soglia”, è possibile pagare in contanti le rate mensili inferiori a 3.000 euro.

Il tetto dei 2.999,99 euro in contanti dovrà essere rispettato anche per i versamenti di una caparra confirmatoria, ossia quella relativa all'acquisto di un bene o servizio.

Circa le operazioni bancarie, occorre ricordare che, poiché il limite all'uso del contante riguarda pagamenti tra soggetti diversi, pubblici o privati che siano, si può prelevare o versare dallo sportello bancario anche più di 3.000 euro in contanti in un'unica soluzione ed utilizzando il proprio conto corrente o libretto personale.

Questi tipi di transazioni “sopra soglia” di denaro contante non costituiscono una violazione e sono oggetto di segnalazione solo se abbinate ad altri elementi indicativi (Nota Mef 989136/2011).

54 Cfr. GIORGIO GAVELLI, *Affitti e trasporti, pagamenti cash*, il sole 24 ore, 06/11/2015.

È stato confermato, con la legge di stabilità 2016, il limite fissato dalla legge di stabilità 2014, per i pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione.

Infatti, ad es. per le erogazioni delle pensioni, si conferma la soglia dei 999 euro. Le pensioni che invece superano tale importo verranno erogate attraverso modalità di pagamento telematiche.

D'altro canto, nel caso in cui, fosse un contribuente a dover effettuare un versamento in favore della pubblica amministrazione, questi potrà pagare in contanti fino a 2.999,99 euro.

Per cui, qualora il cittadino dovesse effettuare un pagamento verso la pubblica amministrazione, che superi la soglia dei 3.000 euro, dovrà, per questo, ricorrere ad intermediari finanziari come banche ed uffici postali.

Tuttavia, da un esame delle norme vigenti per le ASD e SSD, la soglia si mantiene a 1.000€, come stabilito dalla precedente Legge di Stabilità del dicembre 2014 che aveva elevato la soglia dei 516€ a cui le Società Sportive erano assoggettate prima di detta norma⁵⁵.

Rimane, in fine, ancora valida la normativa, al precedente paragrafo, sulla deroga al limite dei pagamenti in contanti per i cittadini stranieri extracomunitari.

Tuttavia, resta ancora aperta la partita della tracciabilità relativamente all'estensione della fattura elettronica oltre l'attuale obbligo con le Pa e all'obbligatorietà del Pos⁵⁶.

55 Cfr. "Tracciabilità in tutte le associazioni", Il sole 24 ore, M. Saccaro, 20 novembre 2014, disponibile su: www.ilsole24ore.com

56 Cfr. CRISTIANO DELL'OSTE, GIOVANNI PARENTE, *pagamenti in contante con più flessibilità*, Il Sole 24 Ore, 11 gennaio 2016.

3.4. Fatturazione elettronica e obbligo del Pos

Come riportato dal Sole 24 ore nella sezione “Argomenti del sole” la definizione, aggiornata al 30 ottobre 2012, di fatturazione elettronica è: “È lo scambio di fatture, valide ai fini fiscali e legali, supportato dall’uso di tecnologie digitali.

In Italia per “fattura elettronica” si intende un documento, firmato digitalmente, scambiato tra un fornitore e un cliente, vincolati a gestire il documento per tutto il suo ciclo di vita (10 anni) in modalità esclusivamente elettronica.

Della fatturazione elettronica strutturata fa parte la conservazione sostitutiva dei documenti, in formato digitale invece che su supporto cartaceo”⁵⁷.

Per cui la fattura elettronica è una fattura, realizzata con il formato XML, che segue lo standard FatturaPA, tracciato creato dalla Agenzia delle Entrate.

Tutti i gestionali devono, quindi, essere capaci di generare questo tipo di file, da non confondere con altri formati, quali ad es. il PDF o l’EXEL.

Questa fattura elettronica presenta delle caratteristiche in più rispetto alla normale fattura cartacea, come la presenza del codice ufficio⁵⁸e della numerazione/sezionale (es. 1/PA).

Prima dell’invio della e-fattura tramite web⁵⁹, Pec o web service al Sistema D’Iterscambio, bisogna apporre la propria firma elettronica.

57 Cit. “Fatturazione elettronica”, Argomenti, Il sole 24 ore, 26 febbraio 2016, disponibile su: www.ilsole24ore.com

58 codice alfanumerico di 6 cifre comunicato solitamente dall’ente o rintracciabile dal sito www.indicepa.gov.it

59 Da inviare al sito internet: www.fatturapa.gov.it

Dopo di che l'SDI verificherà la correttezza formale della fattura ed in caso positivo, la smisterà all'ufficio della Pubblica amministrazione.

In un articolo de *Il sole 24 ore*, di seguito citato, vengono riportate alcune interviste in merito all'estensione di tale mezzo oltre l'obbligo verso le PA.

Il viceministro dell'economia Enrico Zanetti afferma: "Gli incentivi per spingere le imprese alla fatturazione elettronica sono adeguati a questa fase di start up, ma è possibile ragionare su una loro progressiva intensificazione" e rigetta temporaneamente la possibilità che possano avere luogo "logiche di obbligatorietà" per tale misura.

Sulla stessa lunghezza d'onda anche la direttrice dell'agenzia delle entrate, Rossella Orlandi, che in un incontro promosso da Assosoftware sulla fatturazione elettronica e conservazione digitale, premettendo che sono circa 700.000 i fornitori della Pubblica amministrazione che hanno adottato la e-fattura, afferma che, il legislatore, nel disciplinare la materia "ha scelto la strada dell'incentivazione, l'obbligatorietà diffusa per tutti sarebbe stata devastante per piccole e piccolissime imprese.

Nel rapporto con questi soggetti lo Stato deve essere sussidiario per accompagnarli alla crescita".

Dal canto loro, le imprese, e in particolare i rappresentanti di quelle che nei "gestionali" coltivano il loro business, hanno ribadito la contrarietà a una soluzione gratuita pubblica della gestione della fatturazione elettronica e dell'archiviazione digitale dei dati.

Per il presidente di Assosoftware Bonfiglio Mariotti "è essenziale che non si vada oltre un sistema minimale di sostegno alle micro-imprese e sarà necessario lasciar competere il mercato. No secco, dunque, alla concorrenza dello Stato"⁶⁰.

60 Cfr. MARCO MOBILI, *fatturazione elettronica con più incentivi*, *Il Sole 24 Ore*, 17 marzo 2016.

Precisiamo, quindi, che è già in vigore, dal 6 giugno 2014, per le imprese fornitrici, l'obbligatorietà della fatturazione elettronica nei confronti della PA centrale (ad es. Ministrei, Scuole, agenzie delle Entrate, Forze Armate, etc.).

Inoltre, dal 31 marzo 2015, tale obbligo è stato esteso alla totalità delle PA (Aziende Sanitarie, Comuni, Regioni, Camere di Commercio, etc.).

Dal 1 gennaio al 31 agosto 2015, in totale, le partite Iva che hanno inviato almeno una fattura elettronica al Sistema di Interscambio, sono 432.572.

Di queste, nello stesso periodo preso in considerazione, solo nove hanno inviato più di 50.000 file fattura, mentre altre 98 partite Iva ne hanno inviati fra 10.001 e 50.000.

In 14 mesi sono stati più di 14.000 i file di fatturazione elettronica inviati dalle imprese e gestiti dal Sistema di Scambio con una percentuale di errore di poco superiore al 10%⁶¹.

Lo scopo dell'insieme delle regole introdotte nella legge di Stabilità 2016, probabilmente dato anche per compensare gli effetti dell'aumento del tetto a 3.000 euro per i pagamenti in contante, è quello di ridurre il costo dei pagamenti effettuati tramite moneta elettronica per promuoverne un più diffuso utilizzo.

Prevedendo anche sanzioni per commercianti e professionisti sprovvisti del Pos.

Ai sensi del comma 900 dell'articolo unico della legge 208/2015, gli esercenti commerciali ed i professionisti, già dal 1° gennaio 2015, sono obbligati ad accettare pagamenti effettuati tramite bancomat o carte di credito, se non "nei casi di oggettiva impossibilità tecnica". Seppure, in tali casi, non possano trattenere il cliente presso l'esercizio qualora questi non possa adempiere il pagamento in contanti.

61 Cfr. PROFESSIONISTI FOCUS, *la svolta della fattura elettronica*, il sole 24 ore, 15/10/2015.

Tuttavia tale obbligo per il momento non è sanzionato.

Innovando il decreto sulla crescita emanato nel 2012 dal Governo Monti, che annunciava l'obbligo del Pos per commercianti e professionisti, la legge di Stabilità 2016 statuisce che, in caso di non adeguamento, possano introdursi delle sanzioni con decreto del ministero dello Sviluppo economico.

L'ulteriore punto critico, per il quale sono puntualmente insorte le reazioni degli esercenti e dei professionisti relativamente all'obbligo a loro imposto di fornirsi dei Pos, affrontato dalla legge di Stabilità 2016, è quello dei costi da loro sostenuti per i pagamenti tramite moneta elettronica.

Entro il 1° febbraio 2016 il ministero dell'Economia avrebbe dovuto emanare un decreto per stabilire le soglie delle commissioni da applicare ai pagamenti elettronici.

Per sostenere l'utilizzo delle carte di debito e di credito, le commissioni previste dalle banche dovranno essere commisurate ai costi del servizio erogato, di modo che il professionista o il commerciante non se li debba accollare.

Inoltre, si attende il decreto del Mef perché stabilirà l'importo delle multe e preciserà il significato dei casi di "oggettiva impossibilità tecnica" che esonerano dall'obbligo.

Tale intervento varrà anche per i pagamenti inferiori a 5 euro, per assicurare l'applicazione del regolamento Ue 751/2015, il quale prescrive un tetto massimo per le commissioni interbancarie dello 0,3% del valore dell'operazione effettuata con carte di credito, e dello 0,2% per le carte di debito (ad es. bancomat).

Tuttavia, oltre a queste commissioni, gli esercenti devono fare fronte anche a quelle sul servizio.

Con il decreto del Ministro dell'economia e della finanza n. 51 del 14 febbraio 2014, in vigore dal 29 luglio 2014, ed in attuazione del decreto "salva-Italia", si era già tentato di ridurre le commissioni sull'uso dei Pos.

Questo provvedimento, però, si è limitato a introdurre obblighi sulla pubblicità e confrontabilità delle commissioni.

Dal 1° luglio prossimo, all'obbligo di poter effettuare pagamenti tramite moneta elettronica saranno tenuti anche i parcheggi dei Comuni, in cui vi sono gli appositi apparecchi adibiti al controllo della durata della sosta⁶².

4. Strategie antievasione: il Rapporto governativo

Passeremo, adesso, ad analizzare alcune strategie di prevenzione e contrasto al fenomeno dell'evasione fiscale partendo da quelle previste nel suddetto Rapporto, per poi soffermarci sui dati e le prospettazioni dei progetti del NENS e BEPS.

Nell'ultimo capitolo del Rapporto in allegato alla nota di aggiornamento del DEF 2015 vengono espone le linee strategiche per contrastare l'evasione fiscale da attuare per l'anno 2015.

Linee guida dell'attività delle amministrazioni dovranno essere il rafforzamento dei risultati conseguiti nel 2014 ed il perfezionamento di un legame sempre più imperniato sulla fiducia fra Fisco e contribuente.

A tal fine dovranno essere predisposte attività per il miglioramento dei servizi telematici e dei mezzi informatici, procedendo sia alla creazione di nuovi ed avanzati strumenti digitali che ad una ristrutturazione del sistema delle tecnologie.

Ciò per consentire un intervento più agevole del contribuente che intenda rettificare gli eventuali errori commessi in maniera volontaria o colposa precedentemente all'instaurazione della fase dell'accertamento da parte dell'amministrazione che, a quel punto, alla luce delle correzioni apportate dal contribuente a chiarimento

62 Cfr. NEWSLETTERS, *la manovra rilancia il taglio delle commissioni sui Pos*, Il sole 24 ore, 27 gennaio 2016.

della propria situazione, sarà in grado di poter modificare la richiesta inizialmente effettuata⁶³.

Questa linea operativa non ha chiaramente negato all'Amministrazione finanziaria la possibilità di effettuare la fase di controllo ma ha voluto indirizzare le sue forze e le sue risorse verso quella categoria di contribuenti che non intendono collaborare.

La collaborazione ed il coordinamento fra le varie Amministrazioni finanziarie e gli enti che si occupano di controllo fiscale, di fatti, è fondamentale per una azione di contrasto all'evasione fiscale che sia efficace ed efficiente.

Al fine di rendere più agevole l'utilizzazione ed il controllo delle informazioni e dei dati finanziari da parte delle suddette Autorità è stato previsto il miglioramento e l'ampliamento delle banche dati presso l'Anagrafe Tributaria.

Per consentire il miglioramento del legame fra Fisco e contribuenti orientato ad un rapporto di fiducia è stata prevista la creazione di canali di comunicazione atti a facilitare il chiarimento da parte dei contribuenti della propria situazione esposta in dichiarazione.

Nel Rapporto viene inoltre sottolineata la rilevanza del cd. "Cassetto Fiscale" e degli interventi del Direttore dell'Agenzia diretti a determinate categorie di contribuenti quali le cd. partite IVA e imprenditori relativamente alle loro più comuni irregolarità nelle dichiarazioni dei redditi, ovvero quelle relative ai dati per l'effettuazione degli studi di settore e dello spesometro.

L'azione di controllo, si ribadisce, infatti, che dovrà essere informata al principio della proficuità comparata che, sulla base di precisi studi sulle situazioni maggiormente sintomatiche di

63 Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale*, allegato alla nota di aggiornamento def 2015, Aggiornamento 2014.

rischio d'evasione, prevede l'intervento mirato dell'Amministrazione finanziaria orientato alla determinazione partecipata, attraverso il contraddittorio con il contribuente, dell'imposizione tributaria nella fase dell'accertamento⁶⁴.

Si riflette attualmente sulla possibilità di prorogare anche per il prossimo anno⁶⁵ l'istituto della *voluntary disclosure*⁶⁶.

Il Rapporto, poi, fa riferimento a varie categorie di contribuenti delineando per ciascuno di essi diverse strategie per la lotta all'evasione.

Relativamente ai cd. grandi contribuenti, è stata prevista la continuazione delle misure già in precedenza messe in atto, come ad es. il tutoraggio, il controllo sulla pianificazione fiscale aggressiva ed il progetto "Regime di adempimento collaborativo" attraverso il quale l'Agenzia delle entrate studia il sistema di controlli interni del rischio fiscale.

Nei confronti delle imprese di medie dimensioni è stato previsto il potenziamento di sistemi informatici per il confronto delle informazioni al fine una più precisa osservazione del rischio d'evasione ed individuazione dei comportamenti irregolari.

Si è previsto di estendere tale sistema di analisi del rischio anche ai lavoratori autonomi e alle imprese di minori dimensioni.

Tale metodo può essere utilizzato nei confronti di esercenti arti e professioni attraverso lo strumento delle indagini finanziarie qualora la loro situazione fiscale sia con difficoltà accertabile attraverso altre metodologie istruttorie.

64 Cfr. "Fisco: Agenzia Entrate, via a nuova strategia antievasione", MF DJ, Roma 06 agosto 2014, disponibile su: www.milanofinanza.it

65 Cfr. ADRIANO MORAGLIO, *In elaborazione una voluntary disclosure bis entro luglio o fine estate*, Il sole 24 ore, 19 maggio 2016, disponibile su: www.ilsole24ore.com

66 Cfr. II SOLE 24 ORE, *voluntary disclosure*, 07/04/2016, disponibile su: www.ilsole24ore.com

Nella lotta alla frode fiscale sono previste puntuali attività di formazione del personale dipendente e di razionalizzazione delle competenze pregresse dalla loro esperienza.

Per ciò che concerne la lotta agli illeciti internazionali, si è sottolineata l'importanza della cooperazione internazionale nei controlli tributari.

Infatti dal 2017 e con riferimento al periodo d'imposta 2016 si allarga al mercato Statunitense il traffico automatico di informazioni a dividendi, capital gains, altri redditi di natura finanziaria nonché ai saldi dei conti in modo da allinearsi con lo standard OCSE.

4.2 Strategie antielusione: il progetto Nens

Nel cd. progetto Nens⁶⁷, scritto da Vincenzo Visco, economista e politico italiano, Ministro delle Finanze fra il 1996-2000, Ministro del tesoro e del bilancio dal 2000 al 2001 e vice Ministro dell'economia con delega alle Finanze dal 2006 al 2008, a seguito di una breve esposizione dei dati relativi all'elusione fiscale suddivisi per settore economico e categoria di contribuente, viene sottolineata l'importanza della lotta all'elusione in particolare dell'IVA che si attesta secondo le ultime stime al 3% del PIL e al 10% del gettito fiscale, un terzo dell'elusione totale complessiva.

La Commissione Europea, sulla base di alcune analisi, è giunta ad affermare che in Europa l'Italia sarebbe seconda solo alla Lituania per quanto concerne l'elusione dell'IVA⁶⁸.

67 Cfr. VINCENZO VISCO, *Elusione fiscale e contrasto all'elusione in Italia: reticenze, resistenze e ipotesi di intervento*, www.nens.it, 10/12/2015.

68 Cfr. "Fisco: l'Italia regina dell'elusione dell'IVA. Nel 2013 perso un terzo del gettito", *Il Fatto Quotidiano*, 05 settembre 2015, disponibile su: www.ilfattoquotidiano.it

L'importanza dell'IVA viene sottolineata, inoltre, poiché costituisce la premessa contabile e pratica per l'evasione delle imposte dirette e dell'IRAP.

Recuperare parte dell'IVA evasa significherebbe determinare un aumento del gettito derivante anche dalle imposte per il computo delle quali fa da premessa.

Successivamente, nell'articolo si ricorda che il problema dell'evasione è sostanzialmente un problema politico di immobilizzazione rispetto a tale questione nonostante la gravità del fenomeno e le conseguenze negative che minano il corretto funzionamento dell'economia italiana.

Il suo discorso prosegue affermando che la diminuzione dell'evasione non avviene solo aumentando o perfezionando la quantità o la qualità dei controlli eseguiti ex post ma modificando l'azione generale della Amministrazione finanziaria orientandola, quindi, ad un intervento mirato e cosciente che operi ex ante.

Il gettito fiscale, che si attesta fra i 12 e i 14 mld, recuperato tramite accertamenti, verifiche, controlli e tutti gli altri strumenti di contrasto all'evasione che operano ex post rispetto al momento dichiarativo, non rappresenta un indice che dimostri una riduzione strutturale del fenomeno dell'evasione e neanche un dato che dimostri l'efficienza della amministrazione poiché è solo il risultato di accertamenti che si riferiscono a periodi d'imposta precedenti e per di più quasi il 40% del gettito recuperato proviene dalla revisione degli errori materiali commessi durante la dichiarazione.

Questa lotta all'evasione ex post, pur rappresentando uno strumento di deterrenza e di chiusura del sistema, non incide quindi sul fenomeno dell'evasione che si attesta in maniera costante al 9% del PIL circa.

Dovrebbe essere privilegiata una lotta all'evasione che intervenga a monte, attraverso strategie, provvedimenti legislativi e

procedure amministrative che sfruttando i nuovi canali informatici e tecnologici velocizzino, semplifichino e rendano più trasparente il sistema contributivo.

Lo strumento delle banche dati può a tal proposito rivelarsi fondamentale, come le ritenute alla fonte o quelle d'acconto e la tracciabilità dei pagamenti, secondo quanto affermato da Visco, “valgono più di milioni di accertamenti ex post”.

Questo fu, infatti, l'indirizzo politico e operativo seguito durante il 1996-2000 ed il 2006-2008 che portò effetti positivi.

Viene ribadita, quindi, la priorità di un intervento per la riduzione dell'evasione dell'IVA sia per la sua rilevante entità che per la sua posizione strategica rispetto all'evasione delle altre imposte dirette e dell'IRPEF.

L'evasione dell'IVA risulta essere maggiore nel settore delle vendite finali dove si attesta al 63% dell'imponibile teorico, ossia ad una sottrazione di gettito pari a 22 mld⁶⁹.

L'evasione nelle cessioni intermedie invece si aggira intorno all'11% per una perdita di gettito pari a 10 mld⁷⁰.

È stato proposto dal governo tedesco il metodo del “reverse charge” per le cessioni intermedie, che si esplica attraverso l'autofatturazione dell'acquirente. Tale sistema se fosse applicato in Italia porterebbe ad un aumento del gettito di 17 miliardi⁷¹.

Tuttavia il reverse charge comporta una concentrazione del gettito al momento della vendita finale e quindi un incremento del già elevato rischio di evasione in tale momento.

Per cui quello che viene proposto in questo articolo è un sistema simile a quello del reverse charge: “si tratterebbe di rendere

69 Cfr. Nens (2014): Misure di contrasto all'evasione fiscale, una proposta di riforma del regime IVA, www.nens.it.

70 V. Nens (2014).

71 V. Nens (2014).

obbligatoria la trasmissione telematica dei dati rilevanti a fini fiscali contenuti nelle fatture emesse che dovrebbero essere inviati contestualmente al cliente e alla Agenzia delle entrate, imponendo al cliente l'obbligo di verificare l'avvenuto invio dei dati al fisco e prevedendo idonee sanzioni in caso contrario.

I dati peraltro, possono essere inviati direttamente dall'Agenzia delle Entrate al cliente in modo che questo possa verificare la loro corrispondenza con quelli contenuti nella fattura ricevuta dal fornitore. Contemporaneamente andrebbe verificato l'avvenuto versamento dell'imposta⁷².

In tal modo non si potrebbe detrarre una fattura senza che questa fosse sconosciuta al Fisco e sottoposta ad imposizione.

Si avrebbero, quindi, i medesimi risultati del sistema del reverse charge e la possibilità di individuare più agevolmente i casi di fatturazione falsa, i cui vantaggi tuttavia non verrebbero eliminati.

Inoltre, tale sistema consentirebbe una semplificazione delle copiose trasmissioni telematiche attuali e non necessiterebbe di nessuna autorizzazione da parte dell'UE.

Un tale sistema è stato messo in atto, con effetti positivi sul gettito, da parte del Portogallo⁷³.

Dato il dilagante fenomeno degli scontrini emessi ma non dichiarati, tale metodo dovrebbe essere applicato anche al settore delle vendite finali attraverso il cd. "scontrino telematico". Strumento introdotto nel 2006, poco dopo soppresso e recentemente reso opzionale.

72 Cfr. VINCENZO VISCO, *Evasione fiscale e contrasto all'evasione in Italia: reticenze, resistenze e ipotesi di intervento*, www.nens.it, 10/12/2015.

73 "Tra IVA ed "e-fatture": così il Portogallo ha rivoluzionato il fisco", Fisco Equo (2015), disponibile su: www.fiscoequo.it

Quindi, attraverso l'invio telematico dei dati delle fatture, lo scontrino telematico e la tracciabilità dei pagamenti potrebbero comportare un aumento del gettito, secondo quanto previsto da Visco, di 40-45 mld di euro.

Un'altra misura suggerita da Visco, considerato che l'evasione è maggiore nelle vendite finali, consiste nell'adozione dell'aliquota ordinaria dell'Iva per tutte le cessioni intermedie di modo da comportare un aumento del gettito a monte, comportando secondo il citato studio del Nens un aumento del gettito di 7,5 miliardi.

Una ulteriore soluzione prospettata è l'adozione del sistema base da base (e non quello ordinario imposta da imposta) o anche noto come sistema "del margine" per il computo dell'IVA dovuta.

La differenza fra i due metodi sta nel fatto che quello ordinario renderebbe possibile la detrazione di tutta l'imposta pur in presenza di evasione mentre il secondo renderebbe possibile l'evasione soltanto nei limiti del valore aggiunto dichiarato dal settore, recuperando, stando al Rapporto Nens, quasi 7 mld.

In conclusione, Visco ribadisce l'importanza della tracciabilità dei pagamenti e la disponibilità di banche dati efficienti e complete per incentivare il contribuente a rendere la sua dichiarazione quanto più simile alla sua situazione per come risulta dai dati di cui già sarebbe a conoscenza l'Amministrazione, per lasciare a valle il sistema degli accertamenti ex post.

EFFICACIA DELLA TRACCIABILITÀ DEI PAGAMENTI NELLA LOTTA ALL'EVASIONE

1. Efficacia della tracciabilità nella lotta all'evasione

In questo paragrafo tratteremo degli studi effettuati a sostegno della tesi in questa sede avvallata, ossia quella per cui la tracciabilità costituisca un efficace strumento nella lotta all'evasione fiscale.

Tuttavia vi sono molti pareri fra esperti, politici e studiosi che non ritengono sussista una correlazione fra l'esistenza di un limite imposto dalla legge all'uso del contante e l'evasione.

Ad esempio, lo stesso presidente del Consiglio Renzi, prima di varare il decreto che attualmente fissa il limite all'uso del contante a 3.000 euro, ha affermato in una conferenza del 3 novembre 2015⁷⁴: “Al primo che mi dimostra la correlazione tra il tetto al contante e l'evasione cambio provvedimento”.

Anche il ministro dell'Economia Pier Carlo Padoan ha affermato: “non esiste, a mia conoscenza, una correlazione tra limite all'utilizzo del contante e estensione dell'economia sommersa”.

Dello stesso parere, la CGIA di Mestre, che in un articolo⁷⁵, esponendo dati e statistiche, tenta di spiegare le ragioni dell'inesistenza fra limite all'uso del contante ed evasione.

Nel periodo in cui la CGIA Mestre ha elaborato questo suo studio, il Italia era ancora in vigore il limite di 1.000 euro all'uso del contante.

74 Cfr. “Renzi difende la manovra: su sanità, sociale e cultura investiamo più di prima”, La stampa, 03 novembre 2015, disponibile su: www.lastampa.it

75 Cfr. UFFICIO STUDI CGIA, Nessuna correlazione tra evasione e utilizzo del contante, CGIA, Mestre, 14 ottobre 2015, disponibile su: www.cgiamestre.com

Tale soglia costituiva il limite più basso previsto in Europa.

Nonostante ciò, avverte la CGIA, l'evasione non ha avuto inflessioni.

L'Ufficio studi, infatti, afferma che ci sia pochissima correlazione tra il tetto al contante previsto per legge ed il divario fiscale fra la base imponibile non dichiarata ed il PIL.

Fra il 2000 ed il 2010, periodo in cui la soglia all'uso del contante era costante, l'evasione ha avuto un andamento altalenante.

Allorquando, fra il 2010 ed il 2011, il limite all'uso del contante è stato abbassato da 5.000 a 1.000 euro, si è registrato un aumento dell'evasione arrivando al 16% del PIL, per poi riabbassarsi al 14% nel 2012.

Osservando questi dati, afferma la CGIA possiamo affermare che non vi sia una stringente correlazione fra il limite al contante e l'evasione.

Lo studio continua volgendo lo sguardo alla situazione che a tal proposito presentano gli altri Paesi europei.

Fra i membri più importanti dell'UE, infatti, ben 11 Paesi non impongono alcuna soglia all'uso del contante. Come riportato precedentemente, nel primo capito, il Belgio prevede un limite di 3.000 all'uso di cartamoneta, la Spagna di 2.500 euro e la Grecia di 1.500. Mentre l'Italia, insieme alla Francia ed al Portogallo, prevedevano il limite più basso, di 1.000 euro.

Nell'anno 2014, in Italia, la massa di moneta in circolazione registrata è stata di circa 164,5 miliardi di euro. Negli ultimi 7 anni, fa notare la CGIA che vi è stato un aumento di tale massa monetaria del 30,4%, "a fronte di una variazione dell'incidenza delle banconote sul PIL del +2,4 per cento e di un aumento dell'inflazione che ha sfiorato di 10 per cento"⁷⁶.

76 Cfr. UFFICIO STUDI CGIA, *Nessuna correlazione tra evasione e utilizzo del contante*, CGIA, Mestre, 14 ottobre 2015, disponibile su: www.cgiamestre.com

“Il diffusissimo uso del contante è correlato al fatto che in Italia ci sono quasi 15 milioni di unbanked – dichiara il coordinatore dell’Ufficio studi della CGIA Paolo Zabeo - ovvero di persone che non hanno un conto corrente presso una banca. Un record non riscontrabile in nessun altro paese d’Europa. Non avendo nessun rapporto con gli istituti di credito, milioni di italiani non utilizzano alcuna forma di pagamento tracciabile, come la carta di credito, il bancomat o il libretto degli assegni. Questa specificità tutta italiana va ricercata nelle ragioni storiche e culturali ancora molto diffuse in alcune aree e fasce sociali del nostro Paese.

Non possiamo disconoscere – conclude Zabeo - che molte persone di una certa età e con un livello di scolarizzazione molto basso preferiscono ancora adesso tenere i soldi in casa, anziché affidarli ad una banca. Del resto, i vantaggi economici non sono indifferenti, visto che i costi per la tenuta di un conto corrente sono in Italia i più elevati d’Europa.”

Riportiamo di seguito una tabella, pubblicata dalla CGIA, relativamente ai limiti all’uso del contante ed i livelli percentuali di economia sommersa in relazione al PIL nei vari Paesi europei con riferimento all’anno 2015.

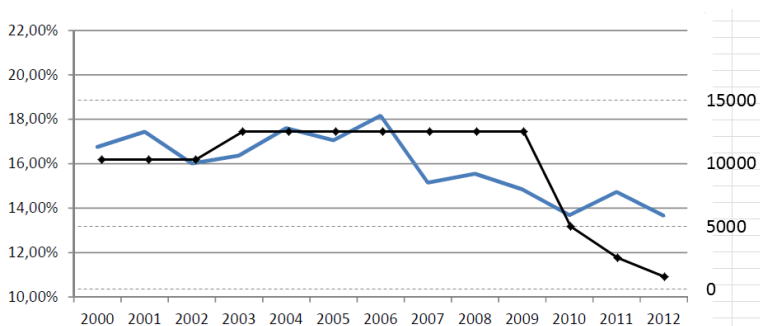
NAZIONI	LIMITE al Contante	Economia sommersa % del PIL
Italia	1.000 euro	21,1
Portogallo	1.000 euro	19,0
Francia	1.000 euro	9,9
Grecia	1.500 euro	23,6
Spagna	2.500 euro	18,6
Belgio	3.000 euro	16,4
Svezia	Nessun limite	13,0
Regno Unito	Nessun limite	9,7
Finlandia	Nessun limite	13,0
Germania	Nessun limite	13,0
Paesi Bassi	Nessun limite	9,1
Austria	Nessun limite	7,5
Slovenia	Nessun limite	23,1
Lituania	Nessun limite	28,0
Malta	Nessun limite	24,3
Cipro	Nessun limite	25,2

Fonte: elaborazione Ufficio Studi CGIA su dati European Consumer Centre France e Commissione Europea

Vi è da precisare che in Spagna, il limite sopracitato è aumentato a 15.000 euro per i non residenti.

Riportiamo di seguito un grafico pubblicato dalla CGIA di Mestre in cui vengono esposte le variazioni del limite all'uso del contante e lo storico dei dati relativi alla base imponibile IVA non dichiarata in relazione al PIL.

La linea nera indica l'andamento del limite all'uso del contante, mentre la linea azzurra traccia il rapporto tra base imponibile IVA non dichiarata e PIL.



Fonte: elaborazione Ufficio CGIA su dati Agenzia delle Entrate

Precisiamo che la linea relativa al limite dell'uso del contante non segna l'abbassamento della soglia da 12.500 euro a 5.000 euro avvenuto nel 2008 poiché tale modifica rimase in vigore per soli due mesi.

In risposta alla bozza della legge di Stabilità 2016 che, divenuta in vigore, ha confermato l'aumento del limite all'uso del contante a 3.000 euro ed all'annuncio sopracitato del presidente del Consiglio Renzi, che alla luce degli sviluppi normativi potremmo definire oggi retorico hanno tentato di rispondere Libera e Gruppo Abele.

Attraverso la campagna, dal titolo "Riparte il futuro", queste due associazioni si sono fatte promotrici di una ricerca che ha

portato alla pubblicazione di un dossier⁷⁷ in cui vengono esposti vari studi e dati che dimostrano, invece, l'esistenza di una correlazione fra l'utilizzo del contante e l'evasione fiscale.

Una prima risposta alla sfida lanciata da Renzi è contenuta nel documento del Ministero dell'economia e della finanza del 2011.

Un Rapporto del Mef del 2011⁷⁸, elaborato dalla commissione "Economia non osservata e flussi finanziari", diretta da Enrico Giovannini, presidente dell'ISTAT, indusse l'ex presidente del Consiglio Monti a varare una diminuzione del limite all'uso del contante.

Il Rapporto in questione indica varie attività e strumenti per una efficace lotta all'evasione fiscale, da poter attuare.

Fra queste è precisa l'indicazione di contenere l'uso del contante e di favorire, contemporaneamente, l'utilizzo e la diffusione della moneta elettronica o bancaria.

Il provvedimento legislativo, infatti, dell'allora governo Monti, non si fece attendere, portando la soglia all'uso del contante da 2.500 a 1.000 euro.

Nel medesimo Rapporto del Mef 2011 vengono citate, inoltre, delle analisi sull'uso della moneta elettronica cui fa riferimento uno studio Abi, dal nome: "Diffusione della moneta di plastica e riflessi sull'economia sommersa: un'analisi empirica sulle famiglie italiane"⁷⁹.

Dalle risultanze di queste analisi viene indicato il rapporto inversamente proporzionale fra la diffusione della moneta

77 Cfr. "Ecco perché esiste una correlazione tra uso del contante e evasione fiscale", A.L. Capussela, L.Ferrante, F. Anghelè, 2015, disponibile su: www.riparteilfuturo.it

78 Cfr. "Rapporto finale sull'attività", Gruppo di lavoro "Economia non osservata e flussi finanziari", Roma, 14 Luglio 2011, disponibile su: www.tesoro.it

79 Cfr. "Diffusione della moneta di plastica e riflessi sull'economia sommersa: un'analisi empirica sulle famiglie italiane", D. Di Giulio, C. Milani, Aprile 2011, disponibile su: www.abi.it

elettronica e il lavoro “in nero”, che rappresenta un indice sintomatico della presenza rilevante dell'economia sommersa.

A suffragare, ancora, la tesi dell'esistenza di una correlazione fra uso del contante ed evasione vi sono i pareri della Banca Centrale Europea che attraverso una dozzina di pareri⁸⁰ sulle normative interne dei vari Paesi Membri che circoscrivono l'uso del contante.

Lo scopo indicato, e confermato dalla BCE come valido, da ciascuna normativa in questione era quello di “combattere l'evasione e l'economia sommersa”.

Questi pareri infatti ritengono che porre limiti all'uso del contante sia una fra le previsioni possibili, capace di incidere in maniera effettiva ed efficace nella lotta all'evasione fiscale e nella riduzione dell'economia sommersa, di cui, ad esempio, anche il lavoro irregolare rappresenta una espressione.

Vi è poi anche la Banca d'Italia che attraverso degli studi del 2013 e fino all'audizione del 3/11/2015, a suffragare la tesi dell'esistenza di una correlazione fra evasione fiscale ed uso del contante.

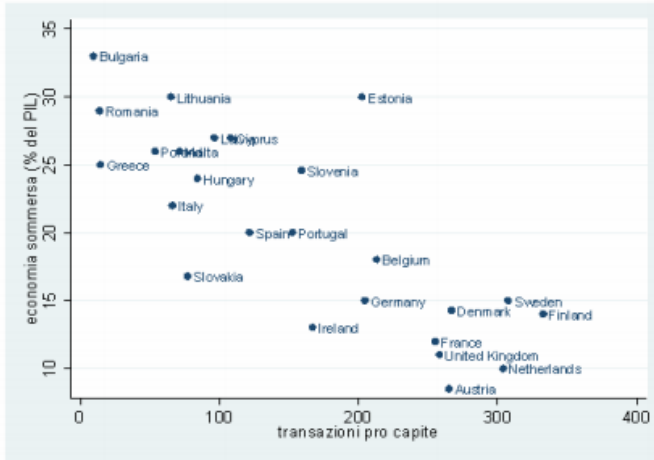
Gli studi del 2013⁸¹ rappresentati nel grafico che segue, tratto dal sopracitato studio della CGIA di Mestre, evidenziano la relazione inversa fra l'incisione dell'economia sommersa sul PIL ed la quantità delle transazioni annue, avvenute tramite moneta elettronica bancaria.

Regno Unito, Finlandia, Svezia in cui il numero delle transazioni effettuate con strumenti tracciabili è molto alto, presentano un'economia sommersa inferiore al 15% del PIL.

80 Cfr. “Related ECB opinions”, disponibili su: www.ecb.europa.eu

81 Cfr. “Eterogeneità nelle abitudini di pagamento: confronto tra paesi europei e specificità italiane”, G. Ardizzi, E. Iachini, Gennaio 2013, disponibile su: www.banca-ditalia.it

Transazioni pro capite ed economia sommersa (numeri e valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati BCE.

Inoltre, durante lo stesso giorno in cui il presidente del Consiglio Renzi lanciava la sopracitata “sfida”, che si è poi rivelata semplicemente un annuncio retorico, il vicedirettore generale della Banca d’Italia, Luigi Federico Signorini, chiamato a pronunciarsi in Senato durante una audizione relativa alla elaborazione delle leggi di Stabilità 2016, affermò che: “i limiti all’uso del contante non costituiscono, ovviamente, un impedimento assoluto alla realizzazione di condotte illecite, specie per il grande riciclaggio, ma introducono un elemento di difficoltà e controllo sociale che può ostacolare forme minori di criminalità ed evasione, perché il limite al contante, scoraggia in via generale una circolazione troppo ampia di banconote, tale da fornire materia a transazioni illecite”.

Vengono, quindi, contemporaneamente alla dichiarazione di Renzi del 3 novembre 2015, evidenziati dalla Banca d’Italia altri fenomeni patologici, oltre a quello dell’evasione, quali, ad esempio,

il riciclaggio e minori forme di criminalità, correlati con l'uso del contante.

Nel dossier della campagna “riparte il futuro”, vengono citate anche le ricerche e gli studi di Kenneth Rogoff. La stragrande maggioranza degli studi internazionali condotti da esperti e ricercatori di economia utilizzano come presupposto di partenza, nel rilevare l'entità del sommerso, la mole di moneta contante in circolazione nel Paese oggetto di analisi.

Il metodo più diffuso nel campo della ricerca scientifica economica internazionale è quello del currency demand approach.

Secondo tale metodo la crescita dell'economia sommersa è direttamente proporzionale alla presenza di un eccesso di moneta contante rispetto a quella che sarebbe necessaria.

Sulla base delle analisi condotte in merito alla questione, nel 2014 il Professor Kenneth Rogoff, dell'università di Harvard, scrisse (traduzione tratta dal dossier “riparte il futuro”): “La moneta contante rende facile compiere operazioni [economiche o finanziarie] in modo anonimo, e aiuta a nascondere attività economiche agli occhi del governo in un modo tale che potrebbe permettere alle persone di evitare l'applicazione di leggi, regolamenti, tasse [...] Esistono prove considerevoli che nella maggior parte dei paesi un'ampia percentuale del contante, generalmente più del 50%, è usata appunto per nascondere operazioni (economiche o finanziarie) [...] La moneta contante dovrebbe essere già divenuta tecnologicamente obsoleta. Tuttavia ciò non è ancora avvenuto e una ragione non secondaria è il legame tra l'uso del contante e l'economia sommersa”⁸².

Da ultimo viene riportato lo studio commissionato dalla Commissione Europea ed effettuato nel luglio del 2013,

82 Cfr. “Costs and benefits to phasing out paper currency”, Kenneth Rogoff, Harvard University, 16 May 2014, disponibile su: www.scholar.harvard.edu

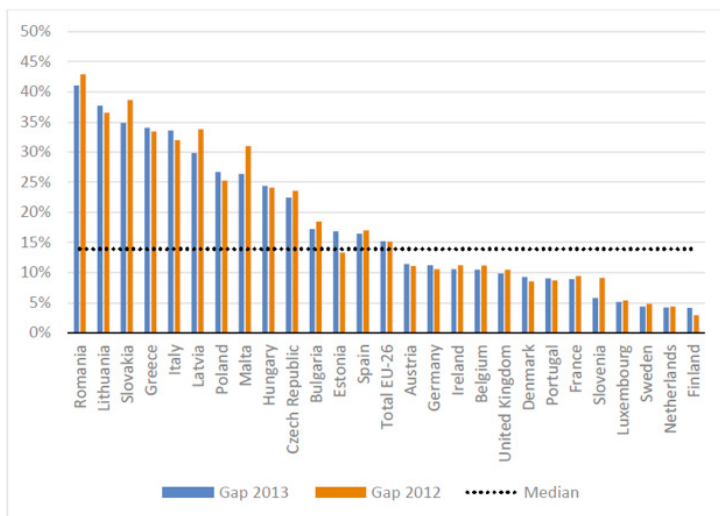
denominato “Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States⁸³”.

Se si mette in relazione tale grafico, sopra riportato, sui risultati della Banca d'Italia con quello che segue, tratto dal citato studio commissionato dalla Commissione Europea, si può notare in maniera più evidente l'esistenza della correlazione fra uso del contante ed evasione fiscale.

Viene evidenziata nel grafico che segue, tratto dal citato dossier “Riparte il futuro” di Libera e Gruppo Abele, l'entità dell'IVA non dichiarata nei vari Paesi europei in cui, per l'appunto, la disciplina normativa sull'IVA è omogenea.

Attraverso i due grafici si afferma, quindi, l'esistenza della correlazione fra uso del contante, evasione ed economia sommersa.

Figure 2.1. – VAT Gap in the EU-26 countries, 2012-2013



83 Cfr. “Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States”, CASE – Center for Social and Economic Research (Project leader), CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (Consortium leader), Varsavia, Luglio 2013, disponibile su: www.ec.europa.eu

Possiamo affermare, incrociando i risultati tratti dallo studio della CGIA di Mestre e quelli raccolti nel dossier di Libera e Gruppo Abele, che il limite tassativamente imposto dalla legge all'uso del contante non incide in maniera determinante nella lotta all'evasione.

Bensì un più massiccio uso degli strumenti tracciabili in luogo del contante, riducendo la massa di moneta in circolazione, può ridurre in maniera maggiore e diretta il fenomeno dell'evasione fiscale.

Come, infatti, afferma Vincenzo Visco, nel sopracitato Progetto Nens, "le ritenute alla fonte, o le ritenute d'acconto, o anche la consapevolezza della esistenza di incroci tempestivi e sistematici, o la tracciabilità dei pagamenti, valgono più di milioni di accertamenti ex post".

Non potendo, per realismo, auspicare un abbassamento della soglia all'uso del contante che ne vanifichi la circolazione imponendo un uso diffuso degli strumenti di pagamento tracciabili, la proposta più efficace pare essere quella avanzata da Visco che consiste nell'istituire un sistema di obblighi legali di comunicazione, avente l'effetto del reverse charge, per cui, secondo quanto esposto nel precedente capitolo, non sarebbe possibile detrarre una fattura senza che essa fosse contestualmente comunicata all'Agenzia delle Entrate.

2. Riflessi della tracciabilità sulla forma di Stato: verso uno Stato Sociale?

Ribadiamo, infine, l'importanza della tracciabilità dei pagamenti sia come strumento di prevenzione primaria del fenomeno dell'evasione che come mezzo nelle mani del potere pubblico per una nuova modalità di determinazione dei redditi tale per cui si possa rendere possibile l'esplicazione di una politica che rimoduli il carico fiscale in maniera più equa e coerente ai principi

costituzionali, avendo una visione delle basi imponibili rilevate maggiormente fedele a quella reale.

Poiché, se è vero che, alla luce delle attuali abitudini degli italiani, molti dei quali sono ancora *unbanked*, un abbassamento radicale del limite all'uso del contante, come affermato dall'ex Ministro dell'Economia e delle Finanze Tremonti, porterebbe alla realizzazione di "uno Stato di polizia tributaria"⁸⁴, rimane ferma l'importanza di una promozione attiva, da parte della società civile, dell'uso dei mezzi di pagamento tracciabili, quali strumento a garanzia di una più ampia trasparenza nei rapporti con l'Autorità Pubblica, presupposto necessario per la costruzione di uno Stato sociale.

Infatti, da un'osservazione del quadro delineato nei paragrafi precedenti, la forma di Stato che pare imperante attualmente in Italia, come denuncia Beppe Severgnini⁸⁵, è la "furbocrazia"⁸⁶.

Tale sarcastica espressione intendeva descrivere una sorta di tacito patto fra una casta ingorda e corrotta di politici e una stragrande maggioranza della popolazione.

Ho affermato che un sistema integralmente tracciabile, oltre a contrastare numerosi fenomeni criminosi, rappresenta il presupposto per l'edificazione di uno Stato Sociale, poiché la possibilità di utilizzare la leva fiscale in maniera veramente equa e per i fini indicati dall'art. 3 della Costituzione, ossia quelli di rimozione degli ostacoli di natura economica che limitano la libertà e l'uguaglianza di ciascun cittadino, passa dalla necessità di rimodulare in maniera effettivamente progressiva la spesa pubblica in base alla reale situazione finanziaria di tutti i soggetti operanti nel territorio dello Stato Italiano.

84 Cfr. "Se fossi seduto al posto di Tremonti", La Repubblica, A. Sofri, 7 settembre 2011, disponibile su: www.repubblica.it

85 Noto giornalista del quotidiano "Corriere della sera".

86 Cfr. "Furbocrazia", Vocabolario on line, Treccani, disponibile su: www.treccani.it

Non può esserci, infatti, una piena e assoluta effettività dei diritti fondamentali di tutti (dal più povero al più ricco) fino a quando ciascuno non sarà chiamato ad adempiere al proprio dovere contributivo in maniera equa.

D'altronde, sintomatica dell'attuale senso di distanza che intercorre nel rapporto fra cittadini e Istituzioni appare proprio quest'incapacità di pretendere quello che dovrebbe essere avvertito come un diritto, ossia il diritto di contribuire in maniera equa.

Piuttosto, ciò che invece la massa "detentrica" della Sovranità avanza continuamente è l'egoistica richiesta di "abbassare o ridurre le tasse", "specchietto per le allodole" che, oramai, imperversando questo atomismo neoliberista, tutti i partiti politici assecondano ed utilizzano a proprio vantaggio.

La miopia di tale richiesta è evidente, dato che coloro che evadono continueranno a farlo ed il carico fiscale, alla fine, ricadrà sempre su coloro che oggi chiedono di "ridurre le tasse".

Così si allontana la possibilità di costruire uno Stato sociale che renda effettiva una democrazia partecipativa, la quale non riduca il cittadino esclusivamente ad elettore o a contribuente solo nel momento in cui risulta più utile ai partiti politici per mantenere le parvenze di una democrazia rappresentativa, ma lo riconosca costantemente come titolare della sovranità.

Un tale cittadino compiuto, cosciente di vivere in società, non si opporrebbe al giusto prelievo da parte dello Stato ed anzi lo pretenderebbe per garantire quei diritti fondamentali tesi a "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"⁸⁷.

87 Cit. Art. 3 della Costituzione della Repubblica Italiana.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

“Evasione fiscale”, Dizionario di economia e finanza, P. Maiorano, 2012, disponibile su: www.treccani.it

“Elusione e frode fiscale”, Altalex, A. Palmieri, 28 settembre 2011, disponibile su: www.altalex.com

“La misura dell’economia sommersa secondo le statistiche ufficiali”, Istat, 13 Luglio 2010, disponibile su: www.istat.it

ROGER FARMER, *Macroeconomia*, McGraw-Hill, da pag 286 a pag 325.

“Elusione, archiviazione possibile”, Il sole 24 ore online, A. Carinci, 2 settembre 2015, disponibile su: www.ilsole24ore.com

“L’economia sommersa e illegale vale 206 miliardi, quasi il 13% del Pil”, la Repubblica, Redazione online, Milano, 04 dicembre 2015, disponibile su: www.repubblica.it

R. IPPOLITO, *Evasori. Chi. Come. Quanto. L’inchiesta sull’evasione fiscale*, 2008.

G. ICARNATO, A. D’AMBROSIO, *evasione fiscale*, Lampi di stampa, 2012.

“Bagnasco: “La Chiesa non chiede privilegi, se evade le tasse compie un peccato”, Redazione Online, 23 gennaio 2012, disponibile su: www.corriere.it

“Manuale del perfetto evasore: così viene aggirato il Fisco”, l'Espresso, P. Biondani, 11 febbraio 2016, disponibile su: www.espresso.repubblica.it

“Berlusconi: evasione giustificata da tasse alte”, Il giornale redazione online, 2 aprile 2008, disponibile su: www.ilgiornale.it

“Forza italia? Io vi dico sveglia Italia”, Corriere delle sera redazione online, G. Riotta, 30 maggio 1994, disponibile su: www.corriere.it

“Fisco: Istituto Bruno Leoni, solidarietà a Valentino Rossi”, istituto Bruno Leoni, disponibile su: <http://www.brunoleoni.it>

“Padoa-Schioppa: il paziente migliora. Non capisco le lamentele dei ricchi”, Il Corriere della sera Redazione Online, M. Sensini, 4 ottobre 2006, disponibile su: www.corriere.it

“Liberalizzazioni, Catricalà: decreto in arrivo”, Il Corriere della sera Redazione online, 11 gennaio 2012, disponibile su: www.corriere.it

“Fisco, Monti attacca gli evasori: Offrono pane avvelenato ai loro figli”, Il Corriere della sera Redazione online, 18 gennaio 2012, disponibile su: www.corriere.it

“A Cortina d'Ampezzo un raduno di furbetti Poveri con la Mercedes”, il giornale redazione online, N. Porro, 5 gennaio 2012, disponibile su: www.ilgiornale.it

“Grazie alla riapertura il gettito dello scudo fiscale sale a 5,6 miliardi”, Il sole 24 ore Redazione Online, 9 giugno 2010, disponibile su: www.ilsole24ore.com

“Contanti e antiriciclaggio”, Il sole 24 ore, L. Ferrajoli, N. Forte, F. Bonichi, 23 gennaio 2012, disponibile su: www.ilsole24ore.com

R. LUPI, *Evasione fiscale. Paradiso e inferno*, Ipsoa, 2008, p. 254.

“Sistema dei pagamenti e mercati”, Banca d’Italia, disponibile su: www.bancaditalia.it

ANGELO CALOIA, *lezioni di economia politica*, Vita e Pensiero, Milano, 2008

“Sistemi di pagamento. Contesto generale e definizioni”, Banca d’Italia, disponibile su: www.bancaditalia.it

“Sistemi di pagamento”, *Dizionario di economia e finanza*, Treccani, 2012, disponibile su: www.treccani.it

“Sistemi di pagamento”, Assonebb, 2010, disponibile su: www.bankpedia.org

“Assegno circolare e datio in solutum”, Altalex, G. Belli, 05 aprile 2011, disponibile su: www.altalex.com

LA TORRE MASSIMO R., *Intermediari finanziari e soggetti operanti nel settore finanziario*, Cedam, 2010.

“Imel”, Il sole 24 ore online, Argomenti, 26 febbraio 2016, disponibile su: www.ilsole24ore.com

“La moneta e gli strumenti di pagamento alternativi al contante”, Quaderni didattici, Banca d’Italia, febbraio 2016, disponibile su: www.bancaditalia.it

“UE: presentato regolamento sulle carte di credito. Per I-Com è rischio “boomerang” sui consumatori: possibili aumenti del canone di possesso delle carte”, I-com, Roma 24 luglio 2013, disponibile su: www.i-com.it

“Un brillante futuro in pericolo. Lo sviluppo della moneta elettronica, l’evasione fiscale e i paradossi della regolazione”, I-Com, S. Da Empoli, 23 luglio 2013, disponibile su: www.i-com.it

S. DA EMPOLI, “*Più moneta elettronica per pagare meno tasse*”, Libero Ed. nazionale, 29 maggio 2013.

A. R. CASTALDO “E-money: profili penali”, La moneta elettronica: profili giuridici e problematiche applicative, Milano, 2006, cit. p. 150.

“Manovra Salva-Italia: la nuova tracciabilità, limite contanti a 1000 euro”, Altalex, G. Zambon, 07/12/2011. Disponibile su: www.altalex.com

“Contanti dai non residenti: conversione del D.L. 16/2012”, Il Sole 24 ore Online, B. Santacroce, A. Mastromatteo, 6 giugno 2012, disponibile su: www.ilsole24ore.com

UFFICIO STUDI CGIA, *Nessuna correlazione tra evasione e utilizzo del contante*, CGIA, Mestre, 14 ottobre 2015, disponibile su: www.cgiamestre.com

“Pagamenti in contante con più flessibilità”, Il sole 24 ore online, C. Dell’Oste, G. Parente, 11 gennaio 2016, disponibile su: www.ilsole24ore.com

LUIGI GALLUCCIO, GAVINO POTZU, *circolazione del contante: limitazioni nazionali e comunitarie*, il sole 24 ore, maggio 2012.

GIOACCHINO PANTONI, CLAUDIO SABBATINI, *Decreto «Semplificazioni fiscali» utilizzo del contante da parte degli stranieri, novità della L. 44/2012*, il sole 24 ore, 22 giugno 2012.

LUIGI GUIISO, *è troppo facile evitare la legge sul contante*, il sole 24 ore, 24/10/2015.

MARCO MOBILI, CARMINE FOTINA, *uso del contante, il tetto sale a 3mila euro*, il sole 24 ore, 14/10/2015.

MARCO BELLINAZZO, *aumenta a 3mila euro il tetto per i pagamenti in contante*, il sole 24 ore, 16/10/2015.

GIORGIO GAVELLI, *Affitti e trasporti, pagamenti cash*, il sole 24 ore, 06/11/2015.

“Tracciabilità in tutte le associazioni”, Il sole 24 ore, M. Saccaro, 20 novembre 2014, disponibile su: www.ilsole24ore.com

CRISTIANO DELL’OSTE, GIOVANNI PARENTE, *pagamenti in contante con più flessibilità*, Il Sole 24 Ore, 11 gennaio 2016.

“Fatturazione elettronica”, Argomenti, Il sole 24 ore, 26 febbraio 2016, disponibile su: www.ilsole24ore.com

MARCO MOBILI, *fatturazione elettronica con più incentivi*, Il Sole 24 Ore, 17 marzo 2016.

PROFESSIONISTI FOCUS, *la svolta della fattura elettronica*, il sole 24 ore, 15/10/2015.

NEWSLETTERS, *la manovra rilancia il taglio delle commissioni sui Pos*, Il sole 24 ore, 27 gennaio 2016.

“Crittografia”, Treccani, Enciclopedia Online, disponibile su: www.treccani.it

CARMINE RUGGIERO, *vademecum sui sistemi di pagamento alternativi al contante e sui mezzi di prevenzione delle frodi*, edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2011.

“Strumenti di pagamento”, Banca d’Italia, disponibile su: www.banca-ditalia.it

“Fisco: Agenzia Entrate, via a nuova strategia antievasione”, MF DJ, Roma 06 agosto 2014, disponibile su: www.milanofinanza.it

II SOLE 24 ORE, *voluntary disclosure*, 07/04/2016, disponibile su: www.ilsole24ore.com

MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all’evasione fiscale*, allegato alla nota di aggiornamento def 2015, Aggiornamento 2014.

ADRIANO MORAGLIO, *In elaborazione una voluntary disclosure bis entro luglio o fine estate*, Il sole 24 ore, 19 maggio 2016, disponibile su: www.ilsole24ore.com

VINCENZO VISCO, *Evasione fiscale e contrasto all'evasione in Italia: reticenze, resistenze e ipotesi di intervento*, www.nens.it, 10/12/2015.

“Fisco: l'Italia regina dell'evasione dell'IVA. Nel 2013 perso un terzo del gettito”, *Il Fatto Quotidiano*, 05 settembre 2015, disponibile su: www.ilfattoquotidiano.it

Nens (2014): *Misure di contrasto all'evasione fiscale, una proposta di riforma del regime IVA*, www.nens.it.

“Tra IVA ed “e-fatture”: così il Portogallo ha rivoluzionato il fisco”, *Fisco Equo* (2015), disponibile su: www.fiscoequo.it

“Renzi difende la manovra: su sanità, sociale e cultura investiamo più di prima”, *La stampa*, 03 novembre 2015, disponibile su: www.lastampa.it

“Ecco perché esiste una correlazione tra uso del contante e evasione fiscale”, A.L. Capussela, L.Ferrante, F. Anghelè, 2015, disponibile su: www.riparteilfuturo.it

“Rapporto finale sull'attività”, Gruppo di lavoro “Economia non osservata e flussi finanziari”, Roma, 14 Luglio 2011, disponibile su: www.tesoro.it

“Diffusione della moneta di plastica e riflessi sull'economia sommersa: un'analisi empirica sulle famiglie italiane”, D. Di Giulio, C. Milani, Aprile 2011, disponibile su: www.abi.it

“Related ECB opinions”, disponibili su: www.ecb.europa.eu

“Eterogeneità nelle abitudini di pagamento: confronto tra paesi europei e specificità italiane”, G. Ardizzi, E. Iachini, Gennaio 2013, disponibile su: www.bancaditalia.it

“Costs and benefits to phasing out paprrency”, Kenneth Rogoff, Harvard University, 16 May 2014, disponibile su: www.scholar.harvard.edu

“Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States”, CASE – Center for Social and Economic Research (Project leader), CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (Consortium leader), Varsavia, Luglio 2013, disponibile su: www.ec.europa.eu

“Se fossi seduto al posto di Tremonti”, La Repubblica, A. Sofri, 7 settembre 2011, disponibile su: www.repubblica.it

(...). Per consentire ai lettori un'introduzione più agevole ed una comprensione quanto più coerente con gli intenti dell'autore occorre precisare fin da subito quale sia l'approccio giuridico-filosofico che sta alla base del testo. In quanto, oltre a fornire validi contenuti didattici circa l'attuale normativa italiana in vigore in materia di tracciabilità dei sistemi di pagamento ed evasione fiscale, l'elaborato è permeato da riflessioni extra-giuridiche circa gli effetti del fenomeno in questione nel rapporto fra cittadini e Pubblica Autorità, ossia sulla forma di Stato, e sulle eventuali ripercussioni dello strumento della tracciabilità all'interno di questo assetto.

(...). Il testo si sviluppa, dunque, affrontando dapprima la questione dell'evasione sia come fenomeno illecito che come fenomeno sociale. Di seguito viene offerta una panoramica degli attuali sistemi di pagamento e della normativa in tema di tracciabilità. Si tenta, quindi, di dimostrare attraverso studi scientifici l'efficacia di tale strumento nella lotta all'evasione, data un'effettiva correlazione fra il fenomeno in questione e la presenza di moneta contante. In fine, vengono tratte le conclusioni circa gli effetti di un tale intervento normativo rispetto all'assetto dei rapporti fra Autorità e cittadini, ribadendo la sua necessità al fine di poter ricalibrare in senso maggiormente equo la pressione fiscale ed anche per poter ripensare il sistema di partecipazione nei diritti legati ai servizi pubblici essenziali, ossia per tendere alla realizzazione di uno Stato Sociale.

Avv. Prof. Marco Allena
Prefazione