

TRACCIAMENTO O “CANALIZZAZIONE”?

Riflessioni sulla limitazione all’uso del denaro contante per contrastare l’evasione fiscale

di Maurizio PALANA

1. La “guerra al contante” - 2. Profili di criticità: circolazione monetaria e *shadow economy* - 3. Profili di criticità: circolazione monetaria, economia criminale ed evasione fiscale – 4. Strumenti di contrasto dell’evasione fiscale: a) tracciamento dei pagamenti – 5. Strumenti di contrasto dell’evasione fiscale: b) canalizzazione dei pagamenti - 6. Tracciamento vs Canalizzazione? - 7. Conclusioni.

1. La “guerra al contante”

Seppure con accenti e ‘livelli di adesione’ diversificati, cui non a caso si è ispirata una normativa domestica altalenante⁽¹⁾, nell’ultimo decennio si è consolidata nel nostro Paese la convinzione che un drastico contenimento dell’uso del denaro contante - e, comunque, delle transazioni finanziarie in forma anonima⁽²⁾ - oltre a rappresentare un passo in avanti verso la modernizzazione dell’economica⁽³⁾, può costituire un decisivo mezzo di contrasto di pratiche illegali nelle operazioni economiche, in particolare: *riciclaggio* ed *evasione fiscale*. Secondo l’autorevole sintesi proposta di recente dal vice direttore della Banca d’Italia Anna Maria Tarantola, “*la trasparenza e la tracciabilità delle transazioni sono uno strumento essenziale per il contrasto non solo del riciclaggio, ma anche di altri rilevanti rischi di illegalità come quelli connessi con la gestione dei flussi finanziari degli appalti pubblici, con l’evasione fiscale e, più in generale, con l’economia sommersa. La previsione di limiti alla circolazione del contante e di regole che ne garantiscano l’efficacia, anche se comporta nell’immediato un considerevole mutamento nelle abitudini commerciali degli italiani, rappresenta un ineludibile presidio di legalità*”⁽⁴⁾.

Il fatto che in questo campo il nostro Paese rappresenta una ‘anomalia’ rispetto al contesto internazionale, sembra poi un ‘punto fermo’ nelle analisi comparative condotte dagli analisti del settore⁽⁵⁾. Stando ai dati raccolti dall’ABI (Associazione Bancari Italiani), infatti, il 90% dei pagamenti delle famiglie italiane avviene in contanti, contro il 78% della Germania, il 69% del Belgio, il 67% dell’Olanda, il 65% della Gran Bretagna e il 59% della Francia. L’Italia è il Paese europeo che più utilizza il contante nei pagamenti: nel 2010 sono state registrate in media solo 64 operazioni *non cash* pro capite contro le 170 della media europea (Fig. 1), un’abitudine che, fra le altre cose, sempre secondo i dati di riferimento dell’ABI, costa in gestione 10 miliardi sul totale di 50 miliardi spesi dall’intera Europa⁽⁶⁾. Tale valore, risulta così suddiviso:

- 7,1 miliardi (71%) sono a carico di privati e imprese,
- 2,8 miliardi (28%) gravano sui bilanci del settore bancario.

¹ In particolare, per gli interventi normativi relativi alla lotta alle frodi fiscali e al riciclaggio rispetto alle indicazioni OCSE, cfr. Francesco Campanile, *Il contrasto all’evasione fiscale, al terrorismo e al riciclaggio*, in Atti convegno svolto a Catanzaro il 20 gennaio 2011 sul tema: “La lotta alle frodi fiscali e al riciclaggio”.

² In specie: *denaro contante*, libretti di deposito bancari o postali al portatore, titoli al portatore.

³ Franco Passacantando, *Le spinte all’innovazione nel mercato dei pagamenti indotte dalla direttiva sui servizi di pagamento (PSD)* - Banca d’Italia, 17 giugno 2010.

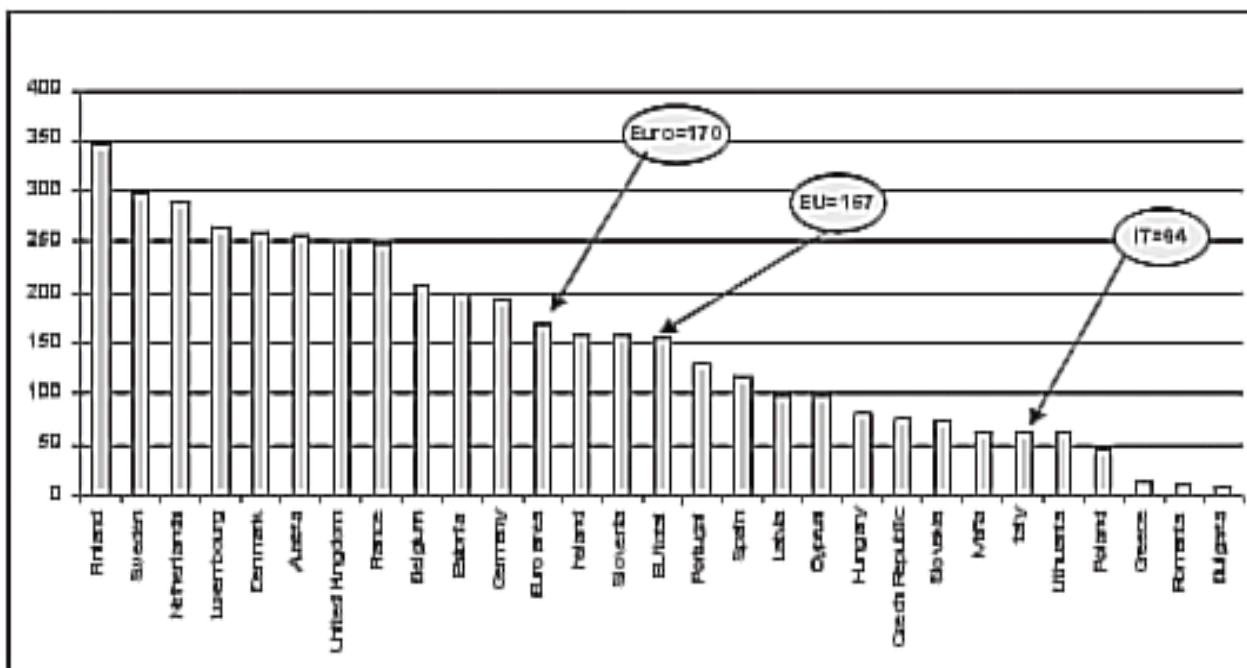
⁴ Bankitalia: *Abbassare i limiti d’uso dei contanti*, in *Il Sole24Ore* 28 novembre 2011.

⁵ Ardizzi G., Petraglia C., Piacenza M., Turati G., *Servizi di pagamento, prelievo di contante e stima del sommerso: i risultati di una indagine sul caso italiano*, in Rivista Bancaria – Minerva Banca, n. 4 Luglio-Agosto 2011.

⁶ Assumendo le stime di una ricerca “Visa Europe”, Ottobre 2008. Cfr. ABI, *La gestione del cash* - Roma, febbraio 2009.

A questa somma vanno ulteriormente aggiunti gli alti costi sostenuti ogni anno dalla Pubblica Amministrazione. Sempre in base alle stime accolte dall'ABI, la gestione del contante comporta un costo indicativo procapite di circa 200 euro all'anno⁽⁷⁾.

Fig. 1 - Operazioni pro-capite con strumenti diversi dal contante



Fonte: Ardizzi G., Petraglia C., Piacenza M., Turati G., *Servizi di pagamento*, Op. cit. (elaborazione su dati BCE-Banca d'Italia)

Limitandoci a segnalare i più rilevanti interventi ‘regolatori’ della circolazione del contante, progettati e attuati in anni recenti e orientati a definire un ambito operativo omogeneo, possiamo distinguere quelli contenuti in direttive dell’UE da quelli adottati direttamente nell’ordinamento interno. Tra i primi spicca l’impegno nella realizzazione dell’**Area Unica dei Pagamenti in Euro**. Quest’area, chiamata **SEPA (Single Euro Payments Area)**, rappresenterà ‘a regime’ un ulteriore e decisivo passo verso la creazione di un effettivo mercato unico europeo. L’area SEPA è resa possibile dalla **Direttiva sui Servizi di Pagamento (Payment Services Directive - PSD)**, recepita in Italia con il *D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 11*⁽⁸⁾. La SEPA ha l’obiettivo di offrire ai cittadini, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni la possibilità di effettuare e ricevere pagamenti in euro all’interno dell’area, senza più differenze tra pagamenti nazionali ed europei (che diventeranno tutti “domestici”), con la stessa facilità e sicurezza con cui vengono eseguiti oggi nei singoli paesi. Il tutto tramite un unico conto bancario e un’unica carta di pagamento. Per consentire questo è necessario adottare progressivamente un insieme di regole e *standard* condivisi dalle comunità bancarie dei paesi dell’area SEPA che riguardano i principali servizi di pagamento elettronici diversi dal contante (bonifici, addebiti pre-autorizzati come il RID e carte di pagamento)⁽⁹⁾.

Altro snodo di particolare rilievo, sempre sul piano internazionale, è quello costituito dagli orientamenti di contrasto della *criminalità organizzata*, il cui fulcro consiste essenzialmente nell’intento di monitorare i flussi finanziari al fine, ad esempio, di combattere *il riciclaggio e l’usura*. Come chiarito dalla Banca d’Italia a commento delle disposizioni attuative in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l’utilizzo degli intermediari e degli

⁷ Id., pag. 29.

⁸ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 36 del 13 febbraio 2010, entrato in vigore il 1° marzo 2010.

⁹ Giovanni Carosio, *La SEPA e la nuova normativa europea sui servizi di pagamento*, Banca d’Italia, ottobre 2007. In base alla *roadmap* predisposta dall’EPC insieme alla BCE, dal 2010 nell’area SEPA gli strumenti di pagamento pan-europei e quelli nazionali dovranno funzionare in parallelo in vista di un’integrazione graduale del nuovo sistema. Per un quadro più organico della riorganizzazione dei servizi di pagamento in ambito europeo cfr. Marco Mancini e Marino Perassi, *Il nuovo quadro normativo comunitario dei servizi di pagamento. Prime riflessioni*, Banca d’Italia - Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale, Dicembre 2008.

altri soggetti che svolgono attività finanziaria a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, un'essenziale azione di sensibilizzazione e di *standard setting* è stata svolta dal GAFI (*Financial Action Task Force*) costituito dal vertice del G7 nel 1989 e composto dai rappresentanti dei mercati finanziari più importanti. Il GAFI ha predisposto un set di regole riconosciute a livello internazionale contenenti un insieme organico di misure per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo volte ad orientare gli Stati nell'adozione dei conseguenti provvedimenti, tra l'altro, nel settore della prevenzione nel sistema finanziario e della cooperazione internazionale.

In ambito comunitario, la *Direttiva 2005/60/CE* ha allineato la disciplina europea agli *standard* contenuti nelle *Raccomandazioni del GAFI del 2003*. La Direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano con i *decreti legislativi 22 giugno 2007, n. 109 e 21 novembre 2007, n. 231*. Il *decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109*, contiene misure per prevenire e reprimere il finanziamento del terrorismo; il provvedimento ha esplicitato l'obbligo di segnalare anche le operazioni sospette di finanziamento del terrorismo, già implicitamente ricavabile dall'*articolo 1 del decreto legge 369/2001, convertito nella legge 431/2001*, e ha conferito maggiore sistematicità agli obblighi che gli intermediari sono tenuti ad assolvere in caso di contatto con soggetti sospettati di coinvolgimento in attività terroristiche⁽¹⁰⁾.

Va precisato che a livello europeo non è stato invece praticato un progetto per una politica comune di *limitazione* dell'uso del contante all'interno dei singoli Stati⁽¹¹⁾. Il *Regolamento CEE n. 1889/2005*, recepito in Italia col *Decreto ministeriale 15 Giugno 2007* - è stato, infatti, emanato col fondamentale obiettivo di contenere il fenomeno del riciclaggio prevedendo un controllo, per altro blando, 'ai confini' dell'Unione a carico di ogni *persona fisica che in entrata o in uscita dall'UE* porti con sé denaro contante (oltre ad altri strumenti negoziabili portatore) per importi **superiori a 15.000 euro** (o un importo equivalente in altre valute o titoli al portatore). In tal caso è previsto il rilascio di un'apposita dichiarazione.

In tale contesto, *con riguardo alle transazioni che avvengono all'interno del territorio nazionale*, il legislatore italiano è invece intervenuto più volte per definire il limite relativo all'utilizzo del denaro contante, all'emissione di assegni "trasferibili" (o "liberi") ed al saldo dei libretti di deposito al portatore. I suddetti limiti sono stati più volte modificati. Si riporta di seguito lo schema degli importi delle soglie nell'uso del contante, degli assegni "liberi" e dei libretti al portatore in relazione agli ambiti temporali e alle disposizioni normative di riferimento⁽¹²⁾.

<i>Ambito temporale</i>	<i>Soglia €</i>	<i>Riferimento normativo</i>
Fino al 29.4.2008	12.500,00	Articolo 1 del D.L. n. 143/91
Dal 30.4.2008 al 24.6.2008	5.000,00	Articoli 49, 50 e 51 del D. Lgs. 21.11.2007, n. 231
Dal 25.6.2008 al 30.5.2010	12.500,00	Articolo 32 del D.L. n. 112/2008
Dal 31.5.2010 al 12.8.2011	5.000,00	Articolo 20 del D.L. n. 78/2010
Dal 13.8.2011 al 5.12.2011	2.500,00	Articolo 2, del D.L. n. 138/2011
Dal 6.12.2011	1.000,00	Articolo 12, del D.L. n. 201/2011

¹⁰ Cfr. le note a commento del *Provvedimento della Banca d'Italia in materia di prevenzione di attività finanziaria a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo*.

¹¹ Luigi Galluccio – Gavino Putzu, *Movimenti di contante intra ed extra-UE: regole uniche*, in *I focus fiscali – Antiriciclaggio*, n. 2 - Febbraio 2009.

¹² Il trasferimento è vietato anche quando è effettuato con più pagamenti inferiori alla soglia che appaiono artificialmente frazionati ma può tuttavia essere eseguito per il tramite di banche, istituti di moneta elettronica e Poste Italiane S.p.A. L'intermediario abilitato, infatti, 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 finanziari presso l'Agenzia delle Entrate. Sempre con riguardo al nuovo limite di trasferimento di denaro contante (ovvero di libretti al portatore o di titoli al portatore) tra soggetti diversi, appare opportuno ricordare come, in esito alle modifiche inserite dal DLgs. 151/2009 (c.d. "correttivo antiriciclaggio"), sia stato precisato che: a) il divieto riguarda complessivamente il valore oggetto di trasferimento; b) il trasferimento è vietato anche quando è effettuato con più pagamenti inferiori alla soglia che appaiono artificialmente frazionati.

L'aspetto più rilevante delle valutazioni proposte a commento di tale specifica disciplina è quello relativo al giudizio di efficacia rispetto agli obiettivi prefissati, giudizio nettamente divergente tra chi considera tali misure di contenimento *essenziali* rispetto alla possibilità di contrastare illeciti nelle transazioni economiche, in specie nel campo delle violazioni di *regole fiscali*, e coloro che giudicano ogni *tracciabilità dei flussi* finanziari limitativa dell'autonomia dei cittadini e sostanzialmente priva di un reale effetto repressivo dei citati fenomeni distorsivi⁽¹³⁾. Esaminiamo, allora, gli aspetti più significativi di tale assetto e, al suo interno, quelli che ci sembrano essere i principali profili di criticità.

2. Profili di criticità: circolazione monetaria e *shadow economy*

L'argomentazione 'vincente', in quello che è stato definito "il mito della *cashless society*"⁽¹⁴⁾, consiste nell'ipotesi di pervenire, per questa via, resa sempre più praticabile dalla diffusione degli strumenti informatici, ad una realistica cognizione (e contrasto) dell'*economia sommersa (shadow economy)*, terreno favorevole al proliferare di svariati fenomeni di distorsione delle logiche di mercato, con conseguente espansione della criminalità organizzata, estensione delle aree di economia illegale, radicamento di sistematiche pratiche di evasione fiscale.

"L'approccio monetario nella misurazione dell'economia sommersa [shadow economy] – scrivono Ardizzi G., Petraglia C., Piacenza M., Turati G. – poggia sull'ipotesi fondamentale dell'esistenza di una relazione fra il ricorso massiccio al contante come strumento di pagamento e l'elevata diffusione di scambi non registrati fra le transazioni regolari"⁽¹⁵⁾. Sempre secondo i citati autori, l'ipotesi è giustificata soprattutto su basi empiriche, stante che *"(...) a livello internazionale si evidenzia una forte correlazione negativa tra il grado di diffusione degli strumenti di pagamento elettronici (alternativi al contante) e i livelli stimati dell'economia sommersa..."*⁽¹⁶⁾.

E tuttavia, i dati di sintesi relativi alle transazioni in contante più sopra richiamati, in qualche modo 'impressionanti' a livello macroeconomico quanto a relazione negativa tra il numero di operazioni pro-capite con strumenti elettronici, da un lato, e la dimensione dell'economia sommersa stimata, dall'altro, riguardo alla situazione italiana rischiano d'ingenerare confusione circa la *caratterizzazione sociale* del fenomeno sotto l'aspetto 'qualitativo', con conseguente sopravvalutazione dell'effetto deterrente della limitazione dell'uso del contante.

Secondo Roberta Zizza, che riprende una definizione elaborata dal CNEL, in Italia con il termine **economia sommersa** si intendono in realtà quegli *"(...) aspetti dell'economia del Paese che, pur essendo legali nei fini (si esclude dunque la cosiddetta "economia criminale"), non sono dichiarati, in tutto o in parte, ai pubblici poteri"*⁽¹⁷⁾. A tal proposito l'autrice precisa che - a garanzia dell' *"omogeneità ed esaustività"* delle stime del PIL" – nell'ambito delle metodologie statistiche adottate a livello europeo, l'insieme delle attività economiche per le quali sussistono problemi di rilevazione si definisce **economia non (direttamente) osservata**⁽¹⁸⁾, concetto che pare troppo 'onnicomprensivo' e dai contorni piuttosto incerti. Riguardo alla comprensione del "caso

¹³ Per un'analisi dettagliata rinvio alle considerazioni delineate dall'Autorità garante per la protezione dei dati personali nelle *Prescrizioni in materia di circolazione delle informazioni in ambito bancario e di tracciamento delle operazioni bancarie - 12 maggio 2011* (Provvedimento n. 192 del 12 maggio 2011, in *G.U. n. 127 del 3 giugno 2011*).

¹⁴ Antonio Finocchiaro, *Il ruolo della Banca Centrale nella gestione del contante*, atti Convegno su "Contanti e Istituzioni", Roma, dicembre 2007. L'idea di un azzeramento della circolazione monetaria non è nuova. Si rifà infatti alla teoria, elaborata dal Wicksell, sulla "banca ideale", che ipotizza un mercato caratterizzato dall'assenza di pagamenti in contante e, per ciò, dell'utilizzo pressoché esclusivo di *moneta fiduciaria* (cfr. Knut Wicksell, *Lezioni di economia politica* – Torino, 1950).

¹⁵ Ardizzi G., Petraglia C., Piacenza M., Turati G., *Servizi di pagamento*, cit., pag. 7.

¹⁶ Id.

¹⁷ Rapporto annuale CNEL 2001, cit. in Roberta Zizza, *Metodologie di stima...*

¹⁸ Roberta Zizza, *Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano* - Banca d'Italia, Servizio Studi, 2003.

italiano”, sul piano strutturale può risultare, pertanto, più adeguato guardare al fenomeno in base alla seguente articolazione concettuale¹⁹):

- **economia sommersa**: “*riguarda la produzione legale di cui la pubblica amministrazione non è a conoscenza a causa di evasione fiscale e contributiva, di elusione della normativa del lavoro (non osservanza delle clausole sociali e di sicurezza, quali salario minimo, numero di ore di lavoro, ecc.), del mancato rispetto di norme amministrative (es. quelle che disciplinano la compatibilità tra attività produttive e contesto ambientale)*”;

- **economia illegale (o criminale)**: “*si riferisce alle attività esercitate in violazione delle norme penali (es. traffico di stupefacenti), ma anche alle attività di per sé legali ma che non sono tali se esercitate senza adeguata autorizzazione o competenza (es. contrabbando, usura, pratica della professione medica). Vi sono spesso connessioni tra sommerso e criminalità, in quanto uno stato di irregolarità può inibire la fruizione di diritti o l’accesso ad alcune opportunità (ad esempio un’azienda invisibile che, non potendo accedere al credito ordinario, cade vittima dell’usura). Nel raccomandare l’inclusione delle attività illegali all’interno della frontiera di produzione, il SNA93 introduce una distinzione tra le transazioni per le quali esiste mutuo consenso tra il compratore ed il venditore (vendita di stupefacenti), che vengono incluse, e le altre attività dove tale accordo manca (furto, estorsione), che rimangono escluse*”;

- **economia informale**: “*include le attività legali svolte da unità produttive con particolari caratteristiche strutturali (basso livello di organizzazione, scarsa o nulla distinzione tra capitale e lavoro, rapporti di lavoro occasionali basati su relazioni personali o familiari) che ne rendono difficile o impossibile l’osservazione statistica, e che non essendo tuttavia finalizzate all’evasione fiscale o contributiva non possono essere comprese nell’economia sommersa. Queste unità produttive consistono in genere di singoli individui che svolgono prestazioni nell’artigianato, nel commercio ambulante, nei piccoli servizi personali (collaborazione domestica, baby-sitting)*”.

L’effettiva comprensione della realtà economico-produttiva sottesa a tale ‘articolazione’ può essere, altresì, ricondotta ad una più sintetica distinzione “*(...) tra **sommerso di lavoro**, quando manca un rapporto formalizzato ovvero vi è una regolarità solo formale, a fronte di un salario e di condizioni contrattuali differenti da quelle stabilite a livello nazionale, e **sommerso d’impresa**, quando è un’organizzazione aziendale a essere sconosciuta alle istituzioni. L’impresa a sua volta può essere completamente sommersa se non esiste come figura giuridica, non produce reddito visibile, non ha bilancio e utilizza solo lavoratori in nero, o parzialmente sommersa se occulta una parte del suo reddito e ricorre anche al lavoro nero*”²⁰).

Ora, quel che pare più significativo di tale distinzione è che in Italia essa coglie una realtà niente affatto riconducibile ad un contesto di *marginalità* come nella maggior parte dei “pesi sviluppati”, e ciò in quanto nel nostro Paese il sommerso si presenta come una combinazione di fattori a ‘preponderanza strutturale’. E invero, per quanto l’economia sommersa sia un fenomeno esteso a livello mondiale²¹), in Italia ha assunto nel tempo un peso *determinante e crescente* stimato nell’ordine del 30 per cento del PIL (Fig. 2). A prescindere dai paesi del cd. “terzo mondo”, dove si riscontrano incidenze percentuali sul PIL tali da far ritenere il sommerso come *l’unica realtà produttiva esistente* (o, nel migliore dei casi, quella prevalente), quantomeno rispetto ai paesi OCSE il sommerso in Italia si manifesta con livelli di consistenza e stabilità caratteristici. Secondo

¹⁹ Roberta Zizza, *Metodologie di stima...*, pagg. 9-10. L’articolazione è un ‘riadattando’ della classificazione congiunta proposta dell’ONU e dell’Eurostat.

²⁰ Id, pag. 9.

²¹ Si veda l’analisi svolta su 110 paesi da Schneider, uno dei massimi conoscitori del fenomeno: Friedrich Schneider - Robert Klinglmaier, *Shadow Economies around the World: what do we know?* - CESIFO Working Paper no. 1167 - April 2004.

l'indagine condotta da Dell'Anno e Schneider⁽²²⁾, dal 1989 al 2003 l'incidenza percentuale media del fenomeno sul PIL in 21 paesi OCSE cresce, infatti, dal 13,2 al 16,4 per cento, mentre in Italia s'incrementa dal 22,8 al 26,2 per cento. Siamo superati, ma di poco, soltanto dalla Grecia (incremento dal 22,6 al 28,3 per cento).

Secondo la letteratura citata, le cause in generale del fenomeno vanno ricondotte al crescente peso delle imposte (**Tax rates**) – ‘condizionamento’ che l'economia sommersa consente di superare – al tasso di disoccupazione e/o di lavoro nero (**Unemployment rate**), al peso sull'economia del cd. *lavoro autonomo o indipendente* (**Self-Employment**)⁽²³⁾.

In tale contesto, l'approccio monetario in realtà può servire “*per stimare le dimensioni delle attività economiche sommerse*”⁽²⁴⁾, senza per questo rappresentare anche una sicura chiave di contrasto del fenomeno.

Fig. 2 – Incidenza a livello mondiale dell'economia sommersa sul PIL

Worldwide Informal Economies



3. Profili di criticità: circolazione monetaria, economia criminale ed evasione fiscale

Secondo uno studio recentemente pubblicato dall'Università Bocconi⁽²⁵⁾, il “*peso tradizionale*” dell'economia criminale in Italia è stimato in una quota del 10,9 per cento rispetto al Pil. Se a tale quota aggiungiamo il “*sommerso fiscale*”, stimato intorno al 16,5 per cento, possiamo notare che il sommerso totale raggiunge una quota pari al 27,4 per cento del Pil. Dal punto di vista territoriale il peso dell'economia criminale registra una differenziazione significativa dato che si attesta al 12,5 per cento nel Centro-Nord, mentre scende al 7,3 per cento nel Mezzogiorno. Anche

²² Per il caso italiano, cfr.: Roberto Dell'Anno - Friedrich Schneider, *The Shadow Economy of Italy and other OECD Countries: What do we know?* in Forthcoming on Journal of Public Finance and Public Choice (PFPC) / Economia delle Scelte Pubbliche, pag. 13. Per un'analisi comparata del fenomeno e dei mezzi di contrasto nei principali paesi europei: AA.VV., *Economia sommersa: profili sdi analisi comparata tra i principali paesi dell'Unione Europea*, in Guardia di Finanza, Scuola di Polizia Tributaria, anno 2007-2008.

²³ Tale definizione supera il criterio delle 'libere professioni' tradizionalmente adottato nel nostro Paese, per comprendere tutta l'area del 'lavoro indipendente': professionisti, artigiani, piccoli imprenditori.

²⁴ Roberto Dell'Anno - Friedrich Schneider, *The Shadow Economy of Italy*, cit. - pag 9.

²⁵ Ardizzi G., Petraglia C., Piacenza M., Turati G., *L'economia sommersa fra evasione e crimine: una rivisitazione del Currency Demand Approach (CDA) con una applicazione al contesto italiano*, in Università Commerciale Luigi Bocconi - Econpubblica - Centre for Research on the Public Sector - Working Paper n. 155, Marzo 2011.

per quanto riguarda il sommerso fiscale rileviamo una differenziazione dato che l'indicatore raggiunge il 18,5 per cento nel Centro-Nord (31,0 per cento il sommerso complessivo) e il 12,0 per cento nel Mezzogiorno (19,3 per cento il sommerso totale).

Com'è evidente, anche queste stime confermano le analisi in precedenza citate. Significativo appare, altresì, il riscontro sulla 'collocazione' dei 'dati medi' dei due 'indicatori' ("economia criminale" e "sommerso fiscale") nell'area territoriale del Centro-Nord, in una prospettiva di maggior rigore nella mappatura, a livello nazionale, dell'economia sommersa.

E, però, tali analisi allineano sull'asse "economia criminale" > "sommerso fiscale" i dati statistici osservati. Ciò fa registrare una qualche 'difformità' rispetto ad una lettura più articolata del fenomeno, difformità la cui origine – se dovuta, cioè, a mera impostazione formale o conseguente a valutazione di portata sostanziale (qualitativa) – va attentamente considerata.

In sostanza, a meno di non voler intendere "crimine" - al pari delle "imprese di mafia e della criminalità organizzata" - il commercio ambulante privo di autorizzazione amministrativa o il lavoro sommerso (nero) in agricoltura o quello di collaborazione domestica o di *baby-sitting*⁽²⁶⁾ (e ovviamente sono solo alcuni esempi a cui se ne potrebbero aggiungere altri), la variabile "evasione fiscale" quale *carattere distintivo* del sommerso si presenta 'indipendente', ovvero 'attiva' in pressoché in tutti gli aspetti del fenomeno, sia sommerso di lavoro che sommerso d'impresa.

	economia sommersa	economia illegale (o criminale)	economia informale
Sommerso di lavoro	Attività lecita Lavoro nero Evasione fiscale	Attività illecita Lavoro illegale Evasione fiscale	Attività lecita Lavoro nero Evasione fiscale
Sommerso d'impresa	Attività lecita Produzione legale Evasione fiscale	Attività illecita Produzione illecita Evasione fiscale	Attività lecita Lavoro nero Evasione fiscale

L'economia criminale presenta, del resto, caratteri propri nell'ambito dell'economia "non osservata". I dati del "Global Risk Report 2011"⁽²⁷⁾ rivelano un giro d'affari imponente: 311 miliardi di euro. Traffico di droga, prostituzione, tratta di esseri umani, contraffazione di beni e moneta: queste le principali attività che impegnano i nuovi malavitosi nei 27 Paesi dell'Ue. Rispetto ad una tradizionale lettura della 'preminenza' della realtà italiana, poi, le gerarchie possono sorprendere: quasi l'80 % di questi traffici è concentrato in Spagna (90,1 miliardi), Italia (81,5 miliardi) e Regno Unito (45,2 miliardi).

Inoltre, al modello criminale 'mafioso', basato cioè sull'estorsione, la minaccia, la corruzione, il controllo dei mercati e del territorio in generale, si stanno ispirando sempre più le organizzazioni criminali che operano in altri Paesi, specialmente nei Balcani e nei Paesi dell'Est.

Secondo il modello interpretativo del sommerso di Schneider-Enste⁽²⁸⁾, nel rapporto fra transazioni monetarie e non monetarie, ancora una volta l'unica variabile che risulta 'indipendente' è l'*evasione fiscale*, e in questo caso sia nelle attività illegali che in quelle legali, pur se distinta

²⁶ Rischio non indifferente in una lettura del fenomeno del sommerso caratterizzato dall'evidenza dell'evasione fiscale quale indicatore 'onnicomprensivo' di fenomeni criminali. Per la complessità dei metodi di rilevazione del fenomeno, rinvio a Roberto Dell'Anno, *Metodi di stima dell'Economia Sommersa: una rassegna* - Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche, Università degli Studi di Salerno.

²⁷ Global Risks 2011 - Sixth Edition, *An initiative of the Risk Response Network* - World Economic Forum - January 2011.

²⁸ Schneider F., Enste D. H. (2000), "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences", in *Journal of Economic Literature*, vol. 38, March, pp. 77-114.

dall'*elusione*, articolazione per altro troppo 'sottile', nel contesto dato, per non apparire di portata puramente teoretica.

Tipo di attività	Transazioni monetarie		Transazioni non monetarie	
Attività illegali	Commerci di oggetti rubati; produzione e commercio di sostanze stupefacenti; prostituzione; scommesse clandestine; contrabbando e truffa.		Baratto: stupefacenti; oggetti rubati; contrabbando ecc. Produzione o coltivazione di sostanze stupefacenti per uso personale. Furti per uso personale.	
	Evasione fiscale	Elusione fiscale	Evasione fiscale	Elusione fiscale
Attività legali	Entrate non dichiarate da lavoro autonomo; retribuzioni, stipendi, salari e guadagni da lavori non dichiarati relativi a beni e servizi prodotti legalmente.	Sconti per dipendenti e fringe benefits.	Baratto di beni e servizi.	Attività fai da te e scambio di favori.

Fonte: Schneider-Enste (2000, p. 79).

Il metodo econometrico basato sulla *currency demand*, cioè la stima della quota di economia sommersa sul PIL attraverso l'analisi dell'eccesso della domanda di denaro contante rispetto a quanto richiesto dall'economia regolare (Schneider e Klinglmair, 2004), infine non sembra tener conto delle interazioni fra economia sommersa ed economia regolare⁽²⁹⁾. E dunque, il nodo della circolazione monetaria quale strumento di politiche 'correttive' delle distorsioni presenti nell'economia sommersa appare inefficace anche al più 'sintetico' livello di contrapposizione legalità / illegalità.

4. Strumenti di contrasto dell'evasione fiscale: a) tracciamento del contante

Come in precedenza accennato, il concetto di "tracciamento" nasce e si sviluppa nell'ambito delle strategie di contrasto della criminalità organizzata transnazionale e del terrorismo, ramificati in un contesto di *economia globalizzata*⁽³⁰⁾. La strategia posta in essere dalle istituzioni finanziarie internazionali è stata quella di impedire l' "utilizzo del mercato per porre in essere azioni illegittime"⁽³¹⁾, impedire cioè pratiche riconducibili al cd. *riciclaggio*, denominazione che con profili lessicali diversi in Paesi diversi⁽³²⁾ fa riferimento al fatto che il processo di globalizzazione, comportando estensione e vantaggi allocativi per tutti i mercati, riduce di fatto le difese contro quelli illegali e aumenta a dismisura le possibilità di ripulitura del danaro di origine illecita.

²⁹ Secondo lo studio condotto dalla Guardia di Finanza, "l'impresa che opera nel sommerso, pur collocandosi in un segmento nascosto dell'economia, necessariamente viene in contatto e interagisce con l'economia formale in molteplici occasioni, ad esempio per reperire le materie prime e acquisire certi servizi, così come per collocare sul mercato il risultato dell'attività svolta. L'economia sommersa, soprattutto nei paesi industrializzati, non è un'economia parallela in cui i beni e servizi prodotti vengono poi venduti a consumatori altrettanto nascosti: le attività sommerse convivono e interagiscono con i meccanismi di mercato che governano il funzionamento del sistema economico", in AA.VV., *Economia sommersa...*, cit. pag. 5.

³⁰ AA.VV (Ernesto U. Savona, Federico Lasco, Andrea Di Nicola, Paola Zoffi), *Relazione al convegno "La questione criminale nella società globale" - Napoli, 10-12 dicembre, 1998*, TRANSCRIME - WORKING PAPERS n. 29 - Dicembre 1998. Si veda anche: *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo* a cura di Marcello Condemi e Francesco De Pasquale, in Banca d'Italia - Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale, n. 60 - Febbraio 2008.

³¹ *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio* a cura di Marcello Condemi e Francesco De Pasquale, cit.

³² In Italia si è denominato *riciclaggio* ciò che con maggior proprietà i francesi hanno definito come *blanchiment de 'argent*, gli anglosassoni come *money laundering*, i tedeschi come *Geldwäsche*, gli svizzeri e gli austriaci come *Geldwäscherei*, i cittadini di lingua spagnola come *lavabo* o *blanqueo de dinero*.

Il criterio a base della strategia intrapresa è dunque quello secondo cui le banche e altre istituzioni finanziarie possono a loro insaputa servire da intermediari per il trasferimento o il deposito di fondi originati da attività delittuose. I criminali ed i loro associati utilizzano il sistema finanziario per effettuare pagamenti e trasferimenti da un conto all'altro; per dissimulare l'origine dei fondi e l'identità del proprietario effettivo; per mettere in serbo banconote in cassette di sicurezza. Queste attività sono comunemente designate come riciclaggio di fondi di provenienza illecita. Gli elementi normativi internazionali e nazionali in materia di riciclaggio sono stati informati al criterio della cd. *soft law* (o *soft regulation*), ovvero a principi e raccomandazioni promananti da istituzioni internazionali, che, seppur privi di qualsiasi forza vincolante, nel tempo hanno saputo imporsi per via della validità tecnica delle soluzioni offerte e per l'autorevolezza degli organismi da cui sono stati elaborati⁽³³⁾.

Secondo la relazione della *Commissione Parlamentare di Inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare* gli strumenti di prevenzione e contrasto del riciclaggio vigenti in Italia e informati ai criteri suggeriti nelle raccomandazioni delle istituzioni internazionali, sono articolati su piani diversi ed essenzialmente riconducibili "(...) *agli obblighi di identificazione dei soggetti che instaurano rapporti continuativi con gli intermediari; alla registrazione di operazioni eccedenti l'importo stabilito dalla legge in appositi archivi; all'analisi statistica dei flussi finanziari diretta ad individuare anomalie; all'obbligo di segnalare le operazioni finanziarie sospette di essere collegate con attività illecite; infine, all'applicazione di sanzioni, compresa la confisca dei beni di provenienza delittuosa*"⁽³⁴⁾.

Per quanto concerne, invece, le *norme che limitano l'uso del contante*, la Relazione, richiama una puntualizzazione del Governatore della Banca d'Italia⁽³⁵⁾, per sottolineare come vietando i trasferimenti tra privati di fondi di importo rilevante in contanti o con mezzi anonimi, si sono introdotte nell'ordinamento "*previsioni non comuni nel panorama normativo comunitario*", assumendo, con tali limitazioni, «*misure più stringenti per la rilevazione dei trasferimenti di fondi attuati attraverso i cosiddetti money transfer*»⁽³⁶⁾.

In realtà, l'esigenza rappresentata dal Governatore e dalla Commissione, fatta propria dal legislatore con modalità diversificate nel tempo⁽³⁷⁾ e particolarmente sentita per la rilevanza che tali intermediari hanno assunto nel nostro Paese, non trova un riscontro omogeneo nei Paesi europei⁽³⁸⁾. Nell'area euro, infatti, solo sei Paesi - Belgio, Danimarca, Francia, Italia, Romania e Slovenia - hanno provveduto a normare con propri provvedimenti le soglie massime per l'utilizzo del contante.

Le soglie massime previste da questi Paesi sono:

- € 15.000 in Belgio
- € 13.400 in Danimarca
- € 3.000 in Francia⁽³⁹⁾
- € 1.000 in Italia
- € 2.300 in Romania
- € 15.000 in Slovenia

³³ Michele Carbone, Mario Tolla, *Elementi normativi internazionali e nazionali in materia di riciclaggio* – Bari, 2010.

³⁴ Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno della Criminalità organizzata mafiosa o similare - RELAZIONE CONCLUSIVA (Relatore: on. Francesco FORGIONE) Approvata dalla Commissione nella seduta del 19 febbraio 2008, pag. 16.

³⁵ Audizione del Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, 14 giugno 2007.

³⁶ Relazione cit., pag. 15.

³⁷ Infra, pag. 3

³⁸ Cfr. *The use of Euro Banknotes – Results of two Surveys among Households and Firms*, in ECB Monthly Bulletin April 2011.

³⁹ In Francia, questa soglia è però ridotta a 1.500 euro per il pagamento degli stipendi e a 500 euro per l'acquisto dei metalli.

Per di più, l'alternativa alla circolazione del contante realizzata tramite *strumenti di pagamento diversi dal cash*, si è rivelata non priva di svantaggi. Il *Comitato economico e sociale europeo sul tema Lotta alle frodi e alle falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dal denaro contante*, ad esempio, già nel parere espresso nel 2009 sull'efficacia della sostituzione della 'moneta elettronica' al contante, notava "(...) *che le iniziative (...) adottate per prevenire e contrastare le frodi e le falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dal denaro contante non si [erano] rivelate sufficienti a contrastare la diffusione del fenomeno*"⁽⁴⁰⁾.

In conclusione, pare evidente che il concetto stesso di *tracciamento delle operazioni finanziarie* quale strategia di protezione delle banche e degli intermediari finanziari *non conduce automaticamente ad una limitazione dell'uso del contante*, che è 'altra cosa' e che, soprattutto, non produce 'di per sé' effetti di deterrente rispetto a violazioni di norme fiscali. In un recente intervento⁽⁴¹⁾, Ranieri Razzante ha spiegato l'equivoco e i rischi di produrre effetti indesiderati che ne derivano, come segue:

- innanzitutto, **“pagare” in contanti è diverso dal “prelevare”** oppure “versare” contanti in banca o alle poste. Ma la limitazione vale solo per i “trasferimenti” tra privati; uno con il suo denaro sul conto corrente fa quello che vuole, e fuori deve stare attento al pagamento di contanti per non incorrere in sanzioni amministrative (quelle penali sarebbero anticostituzionali);
- tutti i movimenti di contante nel nostro Paese, se transitano per le banche sotto forma di versamenti e prelievi, **sono ovviamente tracciati a prescindere dagli importi**, e rilevabili in qualsiasi momento dalle Autorità. Le “**valigette**” sono meno intercettabili, ma ciò non c'entra con le soglie di limitazione legislativamente imposte;
- **i riciclatori e gli stessi evasori professionali** non usano il contante. Essi, come dimostrano le evidenze investigative, o occultano del tutto i propri redditi, oppure pagano fatture (false) con bonifici e assegni non trasferibili.
- in molte zone del nostro Paese e in molti tipi di operazioni commerciali limitare il contante produce **danni sociali senza benefici**. La costrizione dei ceti medio-bassi al ricorso a carte di credito, ancorché a commissioni ridotte, limita la libertà di pagamento, e inoltre non riduce i “frazionamenti” eventualmente costruiti per pagare la prestazione cosiddetta in “nero”.

5. Strumenti di contrasto dell'evasione fiscale: b) canalizzazione dei pagamenti

Spesso, e anche autorevolmente, il concetto di **canalizzazione** viene assimilato o reso complementare a quello di **tracciamento**. Secondo la Banca d'Italia, ad esempio, *l'art. 49 del Decreto Legislativo 231/2007*, nel vietare il trasferimento di denaro contante oltre una certa soglia, pone un divieto che non è assoluto ma che *si traduce in un obbligo di “canalizzazione” delle operazioni: queste possono infatti essere effettuate per il tramite di banche, istituti di moneta elettronica o uffici postali*.

In realtà, non solo non siamo in presenza di 'sinonimi' definitivi di una strategia unitaria ma, in qualche misura, la possibile complementarità delle due modalità di rilevamento delle transazioni può essere persino compromessa a seconda del ruolo e dell'affidabilità degli 'intermediari' coinvolti, come dimostra, ad esempio, l'esperienza di gestione della normativa *antiriciclaggio*⁽⁴²⁾.

⁴⁰ Parere n. 2009/C 100/04, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 30.4.2009.

⁴¹ Ranieri Razzante, *Ma che vi ha fatto il contante?* In *Il Fatto Quotidiano*, 10 dicembre 2011.

⁴² Ranieri Razzante, *La regolamentazione antiriciclaggio in Italia* – Torino, 2011.

Piuttosto che prefigurare improbabili ‘benefici fiscali’ indotti da strategie appartenenti a contesti diversi, possiamo definire la *canalizzazione dei flussi di denaro come prassi che riguarda essenzialmente i pagamenti di beni e servizi da parte del consumatore con l’obiettivo di renderne certo il beneficiario, l’ammontare e il periodo di riferimento*. Non è dunque un caso che, in concreto, è nell’ordinamento tributario che incontriamo norme, alcune in vigore, altre adottate in passato e poi abrogate, orientate in tal senso.

Fra quelle **in vigore**, segnaliamo:

- La disposizione introdotta dall’art. 1 commi da 38 a 42 della *Legge 27 dicembre 2006, n. 296* (Finanziaria 2007) che prevede, a decorrere dal 1° marzo 2007, **una a particolare modalità di riscossione (cd. riscossione accentrata) dei compensi** per le prestazioni di natura sanitaria rese in esecuzione di un rapporto intrattenuto direttamente con il paziente **in strutture sanitarie private**⁽⁴³⁾.

La struttura sanitaria funge da tramite tra il medico (o paramedico) e il paziente ed ha l’obbligo di:

- a) incassare il compenso in nome e per conto del prestatore di lavoro autonomo;
- b) riversarlo contestualmente al medesimo;
- c) registrare nelle scritture contabili obbligatorie, ovvero in apposito registro, il compenso incassato per ciascuna prestazione di lavoro autonomo resa nell’ambito della struttura.

Le strutture sanitarie comunicano telematicamente all’Agenzia delle entrate l’ammontare dei compensi complessivamente riscossi per ciascun percipiente⁽⁴⁴⁾.

- La *Legge 30 dicembre 1991 n. 413, commi da 27 a 38*, ha istituito, a decorrere dall’1 gennaio 1993, il **conto fiscale**, la cui utilizzazione è obbligatoria per tutti i contribuenti titolari di *reddito di impresa* o di *lavoro autonomo*⁽⁴⁵⁾. Il conto fiscale è tenuto presso i Concessionari del Servizio della riscossione. La finalità originaria – tuttora perseguita - era sostanzialmente quella di attivare uno strumento per rendere agevole e spedito il versamento delle imposte dovute⁽⁴⁶⁾ e per ottenere i rimborsi eventualmente spettanti, favorendo un esteso regime di *compensazione*.

- La *Legge n.136 del 13 agosto 2010, all’art.3*, come modificato dal *D.L. n.187 del 12 novembre 2010*, recante disposizioni in materia di tracciabilità dei movimenti finanziari, finalizzate a prevenire infiltrazioni criminali relative ai lavori, ai servizi ed alle forniture di natura pubblica prevede la **tracciabilità dei movimenti finanziari relativi a rapporti contrattuali o di finanziamento in ambito pubblico**⁽⁴⁷⁾.

La normativa prevede:

- a) la tracciabilità dei flussi finanziari per gli appaltatori, subappaltatori e subcontraenti della filiera, concessionari di finanziamenti pubblici anche europei;
- b) l’ utilizzo di uno o più conti correnti bancari o postali effettuati con bonifico bancario o altri strumenti idonei;

⁴³ L’impostazione richiama quella dell’attività libero professionale, detta anche attività intramoenia, quale modalità di erogazione delle prestazioni al cittadino all’interno delle *strutture pubbliche*, da parte di tutti gli specialisti, come se fosse svolta in uno studio privato. In questo caso i medici ‘intramoenisti’ operano nel quadro di un rapporto “assimilato” a quello di lavoro dipendente e pertanto non è necessario il possesso della partita IVA da parte di chi la esercita.

Cfr. Agenzia delle entrate - Circolare n. 13/E del 15.3.2007 - Risoluzione n. 270/E del 27.9.2007. il modello per la comunicazione è stato approvato con la Nota 2007/90499 del Direttore dell’Agenzia.

⁴⁵ Con Decreto Min. Economia e Finanze 28 dicembre 1993, n. 567, modificato dal Decreto del 10 ottobre 2003 n. 309, è stato emanato il Regolamento di attuazione dell’articolo 78, commi da 27 a 38 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, concernente l’istituzione del conto fiscale.

⁴⁶ Il riferimento è a IVA e IRPEF, IRES, IRAP e relative imposte sostitutive e quelle dovute anche come sostituto d’imposta, incluse le ritenute alla fonte, con possibilità di confluenza anche di altri tributi tipo Registro, Successione, ecc.

⁴⁷ Per le spese non soggette a tracciabilità fino a € 1.500 può essere utilizzato un fondo cassa costituito in modo tracciabile.

- c) la tracciabilità dei pagamenti destinati a dipendenti, consulenti fornitori rientranti tra le spese generali e/o immobilizzazioni tecniche;
- d) l'obbligo per ogni transazione del codice identificativo di gara (CIG) e del codice unico di progetto (CUP) per gli investimenti pubblici.

- La *Legge 12 novembre 2011, n. 183 (Legge di stabilità 2012), all'art. 14, comma 10*, ha stabilito che, a partire dall'1 gennaio 2012, **i soggetti in contabilità semplificata e i lavoratori autonomi che effettuano operazioni con incassi e pagamenti interamente tracciabili possono sostituire gli estratti conto bancari alla tenuta delle scritture contabili**⁴⁸.

In sostanza, la disposizione favorisce l'uso da parte dei soggetti destinatari di assegni, ricevute bancarie, bonifici, carte di credito, ecc. nelle operazioni d'impresa o di lavoro autonomo, consentendo che il relativo estratto conto bancario possa sostituire le scritture contabili obbligatorie, previste, rispettivamente, dagli *articoli 18 e 19 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600*⁴⁹.

Passando in rassegna le norme **adottate in passato e poi abrogate**, è tra queste che troviamo quelle più significative e, riteniamo, **decisive per un efficace contrasto dell'evasione fiscale**.

- L'art. 35, commi 12 e 12bis del *D.L. n. 223/2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248/2006* prevedeva, *per gli esercenti arti e professioni*⁵⁰, con decorrenza 12 agosto del 2006:
 - a) l'obbligo di istituire un conto corrente bancario o postale dedicato all'attività professionale esercitata;
 - b) la necessità di procedere alla riscossione dei compensi professionali unicamente tramite mezzi di pagamento in grado di assicurare la tracciabilità degli stessi quali, ad esempio, gli assegni bancari non trasferibili, carte di credito, bancomat, etc., *salvo un limite cash di 100 euro, prefissato a regime*;
 - c) l'obbligo di far affluire sui predetti conti le somme riscosse nell'esercizio dell'attività;
 - d) l'obbligo di prelevare dai predetti conti la liquidità necessaria per effettuare il pagamento delle spese da sostenere nell'esercizio dell'attività professionale.

I conti correnti da utilizzare per i prelievi e per i versamenti relativi all'attività professionale non dovevano essere "dedicati" esclusivamente all'attività professionale: era possibile anche un uso promiscuo degli stessi.

Per tener conto della necessità di 'adattamento' a tali disposizioni, il legislatore al comma 12-bis dello stesso art. 35 del D.L. n. 223/2006 aveva previsto una disciplina transitoria in base alla quale il limite monetario di 100 euro, prefissato per la percezione di compensi in contante si applicava *"a decorrere dal 1° luglio 2008"*, con una decorrenza progressiva nel tempo: *"dalla data di entrata in vigore della legge di conversione [del decreto istitutivo dell'obbligo] e sino al 30 giugno del 2007 il limite [era] stabilito in 1.000 euro. Dal 1° luglio 2007 al 30 giugno 2008 il limite [era] stabilito in 500 euro"*.

⁴⁸ A carico degli stessi soggetti permangono comunque gli ordinari obblighi previsti in relazione agli elenchi clienti/fornitori, agli elenchi *black list*, alla liquidazione e versamento dell'IVA.

⁴⁹ Anche in questo caso, come del resto per ogni ipotesi che comporti il richiamo a regole di natura esclusivamente finanziaria [vedi successiva Nota 51], in prevalenza per i titolari di redditi d'impresa la norma contrasta col rispetto del principio di competenza, di cui all'art. 109, del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, che obbliga l'imprenditore a rettificare i costi ed i ricavi dell'importo netto delle operazioni che assumono rilievo economico e, quindi, reddituale in esercizi diversi da quello in cui le stesse risultano essere state registrate in estratto conto, ancorché interamente tracciabili.

⁵⁰ Le disposizioni in materia di tracciabilità dei compensi riguardavano, sotto il profilo soggettivo, le *persone fisiche esercenti arti e professioni* e le *società o associazioni costituite tra artisti e professionisti* di cui all'art. 13, lett. a) ed f) del D.P.R. n. 600/1973; Cfr. Circolare Agenzia delle entrate n. 28/E del 4 agosto 2006.

Dopo un primo intervento di ‘correttivo’ di tale impianto, volto essenzialmente a rendere gli obblighi in esso previsti meno stringenti (limite monetario di 100 euro aumentato a 1.000 euro) e ad attuare una presunta ‘razionalizzazione’ sotto il profilo soggettivo, (previsione dell’emanazione di un apposito decreto al fine di individuare apposite categorie di soggetti per i quali i predetti obblighi di tracciabilità **non** avrebbero dovuto trovare applicazione), **l’intero impianto normativo in rassegna verrà abrogato dall’art. 32, comma 3, del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133, con effetto dal 25 giugno 2008.**

Nel complesso si tratta, per quelle in vigore, di disposizioni quasi sempre *di natura opzionale*, di portata decisamente marginale (riguardo ai compensi per le prestazioni di natura sanitaria rese in strutture private) o settoriali (movimenti finanziari relativi a rapporti contrattuali o di finanziamento in ambito pubblico) e, per quelle abrogate, di disposizioni cassate *verosimilmente sulla base di valutazioni di mera ‘opportunità’ politica*. E tuttavia, soprattutto per quella istitutiva di una vera e propria *canalizzazione dei compensi percepiti e delle spese sostenute* su un conto corrente bancario o postale dedicato all’attività – pur se *irragionevolmente limitata ad una sola categoria di contribuenti* e, anche per questo, priva della sistematicità necessaria sotto il profilo dei diversi criteri di determinazione del reddito⁽⁵¹⁾ – **si tratta, riteniamo, dell’unico intervento normativo serio, finora attuato nel nostro Paese, di contrastare efficacemente pratiche di evasione fiscale, per di più adeguatamente ricordato con una limitazione dell’uso del contante produttiva di effetti concreti nella medesima direzione.**

6. Tracciamento vs Canalizzazione?

Secondo l’analisi sviluppata dal Lupi⁽⁵²⁾, la principale caratteristica di un moderno sistema di tassazione è la sua dipendenza dal sistema delle aziende. *“La tassazione aziendale – precisa Lupi - non è riferita “alle aziende”, ma alla maggior parte della società attraverso le aziende; queste ultime procurano infatti la maggior parte del gettito, sui consumi, i redditi e gli investimenti di tutti quelli che hanno a che fare con loro, come collaboratori, consumatori, risparmiatori, proprietari di immobili, percettori di dividendi e altri”*⁽⁵³⁾.

La presenza dalle aziende nel flusso dei tributi costituisce una sorta di ‘sistema circolatorio’ del gettito, in buona misura indipendente dall’intervento attivo dello Stato, dell’ “ufficio amministrativo”, perché prescinde da un’esplicita *‘richiesta di pagare le imposte’*, fase operativa in ogni caso non trascurabile la dove serve sempre qualcuno che le richieda - con la necessità dell’intervento degli uffici - dove le aziende non arrivano o non sono affidabili. *“La tassazione aziendale – conclude l’Autore - non ha quindi alternative, e dobbiamo superarne i difetti, affiancandole il tradizionale intervento degli uffici, dove le aziende sono inaffidabili o mancano del tutto; a cominciare dall’enorme platea di quelli che chiamo “autonomi”, cioè operatori economici la cui attività si basa essenzialmente sul lavoro proprio”*⁽⁵⁴⁾.

Tale impianto si accorda con il concetto di *reddito imponibile* adottato nel nostro ‘modello tributario’. Com’è noto, il **Reddito entrata** è quello preso a base per la commisurazione dell’imponibile su cui calcolare le ‘imposte personali’ a cui assoggettare la stragrande maggioranza

⁵¹ L’applicazione, sotto il profilo soggettivo, del sistema ai redditi di natura professionale e artistica, quindi con esclusione dei redditi d’impresa, oltre che irrazionale sotto il profilo dell’efficacia, non consentiva di misurare tale normativa, coerente con il cd. “criterio di cassa” che presiede alla determinazione dei redditi di lavoro autonomo, con il rispetto di una rilevazione di costi e ricavi in base al cd. “criterio di competenza”, adottato nella determinazione dei redditi d’impresa.

⁵² Raffaello Lupi, *Manuale professionale di diritto tributario. La tassazione attraverso le aziende tra diritto ed economia* – Assago (MI), 2011.

⁵³ Raffaello Lupi, *Tassazione aziendale in cerca d’identità*, in Supplemento a DIALOGHI TRIBUTARI n. 2 marzo - aprile 2010 – pag. 5.

⁵⁴ Id., pag. 6.

dei contribuenti, opzione strutturale apprezzata dal legislatore della riforma del 1973 in chiave di supposta equità distributiva della pressione fiscale⁽⁵⁵⁾. Limitata è, invece, la tassazione della 'ricchezza accumulata' (patrimonio). Tendenzialmente marginale, in accordo del resto con la scelta sistemica fondamentale, è infine il rinvio alla misurazione, a fini impositivi, del **Reddito consumato**⁽⁵⁶⁾.

Misurare il **Reddito entrata** nella fase in cui viene prodotto con l'obiettivo di avvicinare il più possibile il prelievo a tale momento, è 'corollario' di fondamentale importanza per la stabilità e l'efficienza dell'intero sistema. Ora, stante la centralità del 'circuito delle aziende' nel processo di 'riscossione' (come evidenziata dal Lupi), ci pare fondamentale l'individuazione di un meccanismo 'intrinseco' di misurazione affinché, una volta prodotto il reddito questo risulti certo, cioè *visibile da parte del fisco*. Finora, preoccupazione massima del legislatore fiscale è stata quella di apprestare *regole di tassazione di un reddito 'già misurato' e di avere i necessari strumenti a disposizione per l'accertamento dei redditi prodotti, contrastando possibili forme di evasione (reddito sottostimato o non correttamente misurato)*. In realtà si è trattato, di una *strategia esogena* rispetto al 'sistema circolatorio' del gettito, che richiede sempre interventi invasivi e, soprattutto, che rileva in una fase successiva a quella della produzione.

La canalizzazione *dei flussi di denaro su appositi 'conti dedicati' come prassi che riguarda essenzialmente i pagamenti di beni e servizi da parte del consumatore, con l'obiettivo di renderne certo il beneficiario, l'ammontare e il periodo di riferimento*, non contraddice quella derivante (pur 'di riflesso') dalle restrizioni all'uso del contante ma, piuttosto, risolve la contraddizione insita in un tracciamento quale *segnalazione a fini di riciclaggio e contrasto del terrorismo* (non specifico anti-evasione) e la *rilevazione* orientata alla *visibilità fiscale* del reddito prodotto.

7. Conclusioni

La normativa italiana di recepimento, all'interno del nostro ordinamento, della *Direttiva 2005/60/CE*⁽⁵⁷⁾ concernente la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, ha lo scopo di "tracciare" il trasferimento dei flussi finanziari tra soggetti diversi, in particolare attraverso il *divieto di effettuare operazioni in contanti* al di sopra di specifiche soglie monetarie e/o mantenendo l'anonimato dei beneficiari.

Tale impostazione ricalca, sostanzialmente, il programma americano di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi, adottato dopo l'11 settembre 2001, denominato *Terrorism Finance Tracking Programme (TFTP)*, finalizzato alla prevenzione, indagine, accertamento o azione penale nei confronti del terrorismo o del suo finanziamento, e che attribuisce al

⁵⁵ E' principio di scienza delle finanze che il *reddito su cui basare l'imposizione personale* possa essere definito rispetto ad una pluralità di parametri, e cioè come:

- Reddito prodotto = redditi di lavoro, terra e di capitale (valore aggiunto);
- Reddito entrata = reddito prodotto + plusvalenze nette + entrate straordinarie e occasionali = consumo potenziale (consumo più variazioni della ricchezza);
- Reddito consumato (spesa) = quota di reddito consumata (si esenta il risparmio) oppure esenzione dei redditi derivanti dall'impiego del risparmio;
- *Dual income tax* = il reddito di capitale è tassato meno di quello di lavoro.

⁵⁶ In questa direzione il sistema si è progressivamente sbilanciato nel tentativo di contrastare l'opacità del reddito entrata rispetto all'eclatante capacità di spesa manifestata da alcune categorie di contribuenti.

⁵⁷ In particolare: il *Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231*, avente ad oggetto a prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo ed entrato in vigore il 29 dicembre 2007 e il *Decreto Legislativo 22 giugno 2007, n. 109*, concernente le misure di congelamento fondi e risorse economiche per il contrasto del finanziamento del terrorismo e dei Paesi che minacciano la Pace e la Sicurezza internazionale.

Dipartimento del Tesoro statunitense il tracciamento a livello internazionale della messaggistica riguardante i trasferimenti finanziari e i relativi dati⁽⁵⁸⁾.

Oggetto di un recente ‘sofferto’ accordo con l’Unione Europea⁽⁵⁹⁾, che sembra aver superato autorevoli obiezioni in ordine alla violazione della direttiva europea sulla *Privacy* oltre che i dubbi sull’effettiva utilità di un trattamento così massiccio e indiscriminato di dati come quello previsto dal progetto di sicurezza americano⁽⁶⁰⁾, tale programma istituzionalizza uno schema di ‘tracciamento’ delle operazioni finanziarie a partire da una definizione ‘estensiva’ del concetto di “*transazioni che gli Stati Uniti ritengono connesse a finalità di terrorismo*” (“*transactions that the United States believed were connected to terrorism*”)⁽⁶¹⁾.

Al di là di ogni valutazione del ‘contesto’ storico e giuridico in cui è maturato e si è sviluppato tale progetto⁽⁶²⁾, va considerato che l’obiettivo così perseguito, chiaramente enunciato nella normativa statunitense di riferimento (*International Emergency Economic Powers Act*), è quello di identificare “(..) *individui o organizzazioni che costituiscono una minaccia alla sicurezza nazionale, vietare o controllare le transazioni che coinvolgono i soggetti individuati, congelare e confiscare il loro patrimonio e considerare un crimine aiutare materialmente i gruppi e gli individui identificati*”⁽⁶³⁾.

Ora, l’assunzione di tale schema come ‘modello operativo’ orientato a indagini di riciclaggio di denaro sporco, evasione fiscale o per altri scopi, trova un ‘limite strutturale’ già emerso nelle rassicurazioni fornite dagli USA alle autorità dei Paesi europei sull’utilizzazione dei dati raccolti per scopi di antiterrorismo: le singole transazioni potrebbero, infatti, essere significative solo se fossero direttamente rispondenti alle ricerche mirate effettuate sulla base di preesistenti indagini di terrorismo o criminalità organizzata.

Nei fatti, l’applicazione per ‘sussidiarietà’ delle iniziative antiterroristiche di matrice statunitense al *riciclaggio* e alle pratiche del *crimine organizzato*, può coinvolgere una vasta compagine di soggetti ed organizzazioni, intercettando, però, solo marginalmente l’*evasione fiscale* che, di norma, rappresenta un intento ‘altro’ e, come si è cercato di dimostrare, non necessariamente compenetrato con il terrorismo o la criminalità organizzata. In sostanza, terroristi, mafiosi, narcotrafficanti e quant’altro *non solo non perseguono necessariamente l’obiettivo di ‘non pagare le tasse’ ma, se ben organizzati e attrezzati, si preoccupano piuttosto di evitare pratiche di mera evasione fiscale, che rischiano di attirare l’attenzione delle autorità nei loro confronti.*

⁵⁸ Il TFTP americano è stato oggetto di un’aspra polemica fra Europa e Stati Uniti a causa della ‘pretesa’ di questi ultimi di utilizzare indiscriminatamente i dati in possesso del Consorzio Swift (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) società internazionale, posseduta interamente dalle banche (circa 8.300 in tutto il mondo), nata nel 1973 allo scopo di gestire su una rete sicura, ed in forma esclusiva per la *banking community*. Tutto il traffico interbancario internazionale (pagamenti, incassi commerciali, operazioni in titoli e di tesoreria, lettere di credito, fidejussioni, ecc.), in pratica tutta l’operatività bancaria ‘cross-border’ passa per Swift. Si tratta di circa 15 milioni di transazioni internazionali al giorno, tutti secondo lo standard interbancario ‘swift’, uno standard universale creato all’epoca ed usato unicamente dal sistema bancario. Lo ‘scandalo’ scoppia nel 2006 quando si apprende che le autorità americane da tempo, in un qualche modo, avevano ottenuto l’accesso ai dati di Swift.

⁵⁹ Decisione 2010/412/UE del Consiglio, del 13 luglio 2010, recante “Accordo tra l’Unione europea e gli Stati Uniti d’America sul trattamento e il trasferimento di dati di messaggistica finanziaria dall’Unione europea agli Stati Uniti ai fini del programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi”.

⁶⁰ Cfr. le valutazioni di EUROPOL in ordine al TFTP e all’accordo UE-USA: *Europol Activities in Relation to the TFTP Agreement Information Note to the European Parliament 1 August 2010 – 1 April 2011*, in *Europol Public Information*, 8 April 2011. Per un’illustrazione delle posizioni statunitensi nella ‘versione’ più intransigente, cfr. Justin Santolli, *The Terrorist Finance Tracking Program: illuminating the shortcomings of the European Union’s Antiquated Data Privacy Directive* in “The Geo. Wash. Int’l L. Rev.”, [Vol. 40 2008].

⁶¹ Justin Santolli, *The Terrorist Finance Tracking Program*, cit. pag. 563

⁶² Cfr. il quadro generale tracciato da David B. Bulloch, *Tracking Terrorist Finances: The ‘SWIFT’ Program and the American Anti-Terrorist Finance Regime*, in *AMSTERDAM LAW FORUM*, Vol. 3:4, pagg. 75-101.

⁶³ Justin Santolli, *The Terrorist Finance Tracking Program*, cit. in nota pag. 557.

Se a ciò si aggiunge che *tutti* i soggetti impegnati in queste attività - evasione fiscale compresa - si sforzano di non essere identificati, mentre *non tutti* sono identificabili a prescindere da complesse e specializzate attività investigative, conglobare 'per confusione' feroci criminali e ordinari evasori fiscali può essere un errore esiziale, soprattutto al fine di perseguire questi ultimi.

All'interno di soluzioni tecnicamente percorribili per *canalizzare* incassi, pagamenti, costi e ricavi su conti dedicati, va individuato un modello inserito all'interno di un contesto di attività e iniziative di sistema, volte sia al versante delle esigenze proprie delle attività professionali e imprenditoriali che a quello di una strategia complessiva di contrasto all'erosione del gettito. Per quanto possa trattarsi di un modello dinamico e inclusivo della partecipazione e dell'interazione diretta dei soggetti coinvolti, non può che essere un *modello sostanzialmente obbligato e orientato esclusivamente a garantire un prelievo fiscale non conflittuale* e i cui effetti secondari (antiriciclaggio, contrasto al terrorismo e/o alla criminalità organizzata, ecc.) saranno ben accetti ma pur sempre collocati ad un livello ben distinto dall'efficiente gestione del prelievo tributario.