

BATTERE L'EVASIONE FISCALE?

PER LA CISAL SI PUO'!



Analisi, Considerazioni, Proposte per riformare il Fisco in Italia

Il presente documento raccoglie e sintetizza la posizione della CISAL, così come scaturita dal dibattito svoltosi in seno al proprio Consiglio Nazionale, con particolare riferimento ai temi dell'evasione fiscale e della riforma del Fisco.

Il documento si compone di due parti: **la prima** analizza i fattori determinanti l'evasione fiscale, mentre **la seconda espone la proposta** di policy della CISAL.

Per agevolare la lettura si antepone al testo **l'indice** degli argomenti trattati:

Parte prima

| | |
|---|--------------|
| Fattori che incidono sull'evasione | Pag.1 |
| I - Fattori che inducono ad evadere | Pag.2 |
| II - Fattori "misti" | Pag.6 |
| III – Fattori che incidono sulla possibilità di evadere | Pag.7 |

Parte seconda

| | |
|--------------------------------|---------------|
| La proposta della CISAL | Pag.11 |
|--------------------------------|---------------|

PARTE PRIMA

FATTORI CHE INCIDONO SULL'EVASIONE

Per meglio comprendere il “**fenomeno**” è opportuno operare una **suddivisione** fra fattori che **incidono sulla volontà** di evadere (*che in un certo senso inducono ad evadere*) , fattori **che incidono sulla possibilità** di evadere ed, infine, fattori che **producono entrambi gli effetti** (*li chiameremo elementi “misti”*).

Ne coglieremo le eventuali interconnessioni, le diversità di grado e di valore, i rapporti di causalità.

I - Fattori che inducono ad evadere

Incidono sulla volontà di evadere; a sua volta indotta dalla percezione di un **fisco non equo**, un fisco cioè che **non garantisce** la corrispondenza tra tassazione e prestazioni fornite dallo Stato. Un fisco, inoltre, che **non distribuisce** correttamente il peso dell'imposizione e **non adotta** strumenti di **controllo efficaci** finalizzati a tale specifico obiettivo.

Si tratta di elementi che incidono sul **rapporto Stato/cittadini** e che minano alla base la **fiducia** nelle istituzioni alimentando l'idea stessa di un **sistema ingiusto**.

Fattori quali la **pressione Fiscale**, la **gestione della cosa pubblica**, il **sistema di Welfare**, le **infrastrutture**, l'**equità di singole disposizioni**, il **rapporto sanzioni/pene**, i **fattori antropologico/culturali**. Li esaminiamo di seguito più in particolare:

- a) la **pressione Fiscale** rappresenta la **causa primaria** dell'insorgere di comportamenti evasivi. Da sottolineare in proposito come non sia tanto il valore assoluto della tassazione a produrre il fenomeno, quanto piuttosto la **percezione** di una pressione fiscale **sproporzionata** rispetto al livello di **prestazioni/servizi** forniti dallo Stato. Nei paesi Scandinavi, infatti, dove la risposta dello Stato alle necessità

della comunità è considerato, dai cittadini, adeguato pur a fronte di una elevata imposizione, **il livello di evasione risulta minimo**. E' quindi la **percezione di ingiustizia** del sistema ad **indurre all'evasione anche cittadini** tendenzialmente onesti. Viceversa, sul valore **quantitativo** della tassazione incide il **debito pubblico**. Il suo contenimento (*in rapporto al PIL*) entro i parametri del patto di stabilità, infatti, riduce fortemente le capacità di spesa dello Stato, in quanto ogni anno una consistente quota delle entrate viene necessariamente utilizzata a copertura degli interessi **e dunque sottratta** dall'ammontare disponibile per **corrispondere ai bisogni della collettività**. Ed infine, la stessa **evasione fiscale** contribuisce non poco ad **aumentare il livello della pressione fiscale**. Si viene a produrre, così, un **meccanismo infernale** per cui **all'aumentare dell'imposizione** corrisponde **un aumento** dell'evasione che produce a sua volta un **ulteriore aggravio** dell'imposizione a carico **dei contribuenti onesti** e così via, in una incontenibile quanto perversa spirale, i cui effetti negativi (*aumenti della pressione*) si abbattono **soltanto sulla parte della collettività che non evade** e che, paradossalmente, **viene danneggiata due volte**. A fronte di una tale situazione si pone la **sostanziale inazione** dello Stato, il quale - non dotandosi di **strumenti strutturali idonei** a contrastare il fenomeno evasivo - preferisce operare quasi esclusivamente **"a recupero"** attraverso l'**aumento** della pressione fiscale.

b) **la gestione della cosa pubblica**. Una non corretta gestione delle risorse di cui lo Stato dispone, **acuisce il divario** fra prestazioni attese ed effettivamente ricevute.

Rilevano certamente, in proposito:

- **i costi della politica**
- **la gestione dissennata della pubblica amministrazione** (*nomine ed incarichi sulla base di criteri "politici" non meritocratici e "contropartite" che impediscono nei fatti una corretta economicità delle gestioni*)

- **l'inefficienza organizzativa** (spesso conseguenza delle **interferenze clientelari** a danno dei criteri di **imparzialità e buon governo**)
- **l'eccessiva burocrazia** (che incide oltre che come costo diretto, anche e forse soprattutto quale costo indiretto, in termini di spreco di tempo e risorse, a danno di imprese e cittadini).
- l'incidenza della **malavita organizzata** (peraltro non più circoscritta a determinati contesti territoriali).

c) **Il Welfare** E' sicuramente vero che, sul livello del Welfare, incidono fattori **quantitativi** (*debito pubblico ed insufficiente recupero dell' evasione*) e **qualitativi** (*gestione della cosa pubblica*) sopra riportati, **ma è altrettanto vero** che incidono fortemente anche le **caratteristiche intrinseche** al nostro modello di stato sociale.

Non vogliamo in questa sede addentrarci nell'annoso tema della riforma del welfare – *sulla cui necessità la CISAL insiste da decenni* – ma non possiamo non sottolineare come la **mancata ristrutturazione complessiva** del sistema attuale, che lo “modernizzi” e lo renda coerente con le esigenze di una **mutata realtà** produttiva, economica e sociale, **influisca** sul corretto funzionamento dell'intero “sistema paese” ed **incida** finanche sul fenomeno dell'evasione.

Basti notare, ad esempio, come ad un sistema che **non adotti** efficaci ed efficienti procedure e strumenti per sostenere la **formazione e il ricollocamento dei lavoratori**, **contenendo** la perdita di capacità economica derivante dalla **disoccupazione**, faccia inevitabilmente seguito la diffusione del **lavoro irregolare**, che a sua volta, si traduce in **evasione fiscale e contributiva!**

d) **le Infrastrutture**

La insufficienza di infrastrutture, oltre che sulla qualità della vita di tutti i cittadini, incide anche direttamente sulla **capacità produttiva** delle aziende. In particolare ne

mina la **competitività** rispetto ad imprese localizzate in aree ad **alta efficienza** infrastrutturale.

Ne deriva che il fenomeno evasivo risulta tendenzialmente **più diffuso** nelle aree del paese dove le infrastrutture risultano **più carenti** ed in particolare in quei settori strettamente legati al loro utilizzo (*ad esempio: trasporti*).

e) **l'equità di singole disposizioni**

Sono purtroppo presenti nel nostro ordinamento alcune disposizioni che presentano caratteri di **intrinseca iniquità**.

Iniquità spesso generata da difetti di “**costruzione normativa**”, frutto anche di stratificazioni e/o accorpamenti di norme o disposizioni precedenti.

Fra questi istituti, l'**IRAP**. Un' imposta oggetto di critiche fin dalla sua genesi, in primo luogo per l'inclusione (*quantomeno stravagante*) nella base imponibile **dei costi del personale**. Questione che ha interessato la stessa giurisprudenza di merito e di legittimità costituzionale, con specifico riguardo ai presupposti di applicabilità della norma e, conseguentemente, l'individuazione dei soggetti destinatari del gravame. Sul punto comunque si attende **il definitivo intervento del legislatore**.

f) **le sanzioni e le pene**

Si discute, spesso, se un inasprimento delle sanzioni ovvero l'introduzione di pene detentive possa influire sulla determinazione della volontà di evadere.

In ogni caso – e senza entrare nel merito – va rilevato come **non sempre** l'adozione di **metodi repressivi** rappresenti un efficace sistema per contrastare i fenomeni illeciti, essendo invece **preferibile** utilizzare strumenti che **prevengano**

piuttosto che puniscano (come ad esempio la contrapposizione di interessi sostenuta dalla CISAL).

g) **I fattori antropologico/culturali**

Escludiamo (non certo per una impropria difesa d'ufficio) ogni riferimento "lombrosiano" al fattore antropologico. Non siamo infatti "antropologicamente" diversi! Siamo invece "portatori sani" di un antico deficit culturale, al quale hanno (più o meno consapevolmente) contribuito nel tempo anche comportamenti "gestionali" di soggetti pubblici (istituzionali e non).

Non vi è dubbio che vada colmato, operando ad ogni livello di responsabilità, per far riacquistare al cittadino il **senso di fiducia** nei confronti dello Stato, a partire **dalla realizzazione di una seria riforma strutturale**, finalmente improntata alla **chiarezza, alla semplicità, all'equità ed all'efficacia**.

Una riforma che, accompagnata da un'altrettanto efficace **comunicazione istituzionale a tutti i livelli**, anche scolastici, possa **riconciliare** il cittadino con lo Stato e con le sue Istituzioni.

II - Fattori "misti"- la contrapposizione di interessi

La contrapposizione di interessi **incide** sulla convenienza (e quindi sulla volontà) di un soggetto a ricevere una prestazione o ad effettuare un acquisto irregolare (evadendo quindi l'imposizione indiretta) e conseguentemente **influisce** sulla possibilità di evasione del soggetto che effettua la prestazione o la vendita

Su tale tema la CISAL ha impostato la propria proposta, che è riportata nella **seconda parte** del presente documento (**Proposte di Policy**) , non senza sottolineare come i pochi strumenti indiretti previsti nell'ordinamento vigente (detrazioni/deduzioni/agevolazioni ed altro), solo **apparentemente** si ispirano a tale

filosofia, ma in realtà risultano **poco efficaci** in quanto spesso **non realizzano un effettivo vantaggio per il contribuente** (*si pensi, ad esempio, alla detrazione del 36% delle spese “spalmata” però su ben dieci anni!!!*) e comunque non sono inseriti in un **sistema complessivo**, né organico, né orientato in tale direzione, né tanto meno finalizzato ad una **equa politica redistributiva**.

III - Fattori che incidono sulla possibilità di evadere

A parte la contrapposizione di interessi, già citata, trattasi di elementi tendenzialmente correlati alle **attività di controllo**. La difficoltà di accertare l'avvenuta evasione e di identificare i singoli evasori rappresenta, infatti, uno degli elementi che maggiormente favorisce l'evasione, poiché **determina nell'evasore** la convinzione della **scarsa probabilità** di venire sanzionato per il proprio comportamento.

Tanto più tenendo conto dei seguenti fattori:

- 1) Tessuto produttivo**
- 2) Strutture e rapporti societari**
- 3) Complessità e scarsa chiarezza della normativa**
- 4) Tracciabilità**

Esaminiamoli singolarmente:

1) Tessuto produttivo

Il tessuto produttivo italiano, come è noto, è caratterizzato da una percentuale **elevatissima di piccole e medie imprese**: migliaia (anzi milioni) di aziende che non occupano **più di dieci dipendenti** e che ovviamente non possono essere soggette, se non in minima parte, a singoli accertamenti!

Tale circostanza, ingenerando la convinzione che i comportamenti evasivi rimangano nella maggior parte dei casi impuniti, **determina di fatto** l'espansione del fenomeno evasivo.

A tal proposito, è opportuno notare come tale fenomeno sia **particolarmente diffuso** proprio nel **settore dei servizi**, settore prevalentemente composto, appunto, da aziende di piccole e piccolissime dimensioni.

2) Strutture e rapporti societari

D'altro canto, un altro fattore che finisce con il favorire la possibilità di evasione è dato dalla **estrema complessità strutturale** e dai rapporti con il grande capitalismo soprattutto finanziario, spesso, peraltro, caratterizzato dalla "**sovrانazionalità**". Complessità da cui conseguono difficoltà in ordine **sia** alla corretta individuazione dei soggetti giuridici tenuti alla corresponsione delle imposte, **sia** alla qualificazione corretta dei rapporti fra società, **sia, infine**, all'accertamento di eventuali operazioni **strumentalmente dirette** (*trasferimenti di capitale, vendite/acquisti di società o beni, ecc..*) ad ottenere **ingiusti vantaggi fiscali**.

Tali operazioni, peraltro, coinvolgendo ordinamenti di vari Paesi e risultando spesso formalmente legali, andrebbero annoverate più correttamente **nell'ambito dell'elusione fiscale**.

3) Complessità e scarsa chiarezza della normativa

La complessità deriva principalmente dalla **stratificazione** e **sovrapposizione** delle norme introdotte dalle varie leggi – in particolare manovre finanziarie - succedutesi nel tempo. Istituti e norme la cui introduzione è stata molto spesso dettata da esigenze congiunturali, da pressioni lobbystiche, da necessità "politiche", **senza che il legislatore si sia preoccupato (e si preoccupi!) della loro sistematizzazione e della loro coerenza con l'impianto normativo previgente**.

La poca chiarezza normativa deriva, inoltre, - ed è una caratteristica tipicamente italiana – **anche dal linguaggio**, a volte **criptico se non addirittura incomprensibile**, che il nostro legislatore spesso adotta nello scrivere le singole disposizioni, nonché nell'abitudine, invalsa ormai da decenni, **di inserire** in un determinato testo legislativo **norme che attengono a materie diversissime tra loro**, utilizzando spesso e volentieri **la diabolica** (per il cittadino) **tecnica dei rimandi!!!**

Complessità e scarsa chiarezza favoriscono vari tipi di evasione:

- a) **Evasione inconsapevole**: dettata **dalla non conoscenza o dalla “errata” comprensione** della norma, ovvero dalla difficoltà di individuare l'istituto applicabile alla fattispecie.
- b) **Evasione/elusione**: utilizzo **di difetti o incongruenze** della norma ai fini di evitarne l'applicazione ad una fattispecie (il classico “cavillo”) che, nello spirito della disposizione, sarebbe stata invece ricompresa.
- c) **Evasione consapevole**: dettata dalla convinzione di **sfuggire** all'applicazione di una sanzione. E' opportuno sottolineare, infatti, come dalla complessità e poca chiarezza derivino **difficoltà interpretative** sia per i soggetti tenuti all'attività di vigilanza, sia per i soggetti tenuti a decidere sulle eventuali controversie. Con conseguenze intuibili in ordine alla corretta (discrezionale?)applicazione in caso di accertamento, oltre che alla certezza dell'eventuale **pena/sanzione**.

4) Tracciabilità

La tracciabilità costituisce uno **strumento di contrasto** all'evasione su cui oggi molto si discute.

Tale strumento, tuttavia, per come è attualmente concepito, **non è esente da difetti**.

In primo luogo, infatti, risulterebbe realmente efficace **solo in un sistema** in cui non esistesse la possibilità *concreta* di utilizzare la moneta contante. Se entrambi i soggetti ne traggono vantaggio (*ovvero non vi è contrapposizione di interessi*) il mero obbligo giuridico, infatti, **non è idoneo** ad evitare comportamenti diretti ad evadere le imposte.

In secondo luogo, necessita comunque di **controlli a posteriori**, non sempre agevoli ed in ogni caso difficilmente estendibili ad una parte certamente rilevante dei soggetti interessati.

PARTE SECONDA

LA PROPOSTA CISAL

La CISAL ha inteso porre all'attenzione del Governo ed in particolare del Ministro dell'Economia la propria proposta tesa a **valorizzare/sviluppare** lo strumento della “**contrapposizione di interessi**” da assumere ed utilizzare per **rendere efficace** l'annosa quanto fin qui infruttuosa lotta all'evasione (fiscale e contributiva).

Uno strumento di assoluto rilievo se si vogliono realmente affrontare le complesse problematiche fiscali in un'ottica di **riforma strutturale dell'intero sistema**.

Di seguito alcune riflessioni utili ad inquadrare correttamente la discussione.

In primo luogo si deve prendere atto che non si può continuare ad affrontare l'evasione fiscale come un problema “congiunturale” e dunque **non può** continuare ad essere aggredito con provvedimenti di “**aggiustamento**”, bensì ricercando soluzioni **efficaci e funzionali** ad una **riforma radicale e soprattutto strutturale**. In particolare, in grado di **sterilizzare**, o comunque di rendere **del tutto residuale**, la possibilità “tecnica” di evadere.

Non possiamo sottacere, infatti, come operando nell'ambito dell'attuale **sistema non si siano raggiunti obiettivi rilevanti** rispetto all'entità del fenomeno evasivo; e ciò non tanto a causa di deficienze dell'apparato di vigilanza e di accertamento – *di cui si apprezzano, invece, gli sforzi anche in relazione alle limitate risorse a disposizione* – bensì proprio **per deficienze intrinseche al sistema**.

Deficienze,peraltro, che si sono inevitabilmente risolte in un **progressivo aggravio di tassazione** ad esclusivo danno dei cittadini onesti, in particolare dei **lavoratori dipendenti e pensionati**, soggetti da sempre alle ritenute alla fonte. Soprattutto loro, infatti, finiscono per subire le conseguenze della “**spirale diabolica**” che si innesca tutte le volte che, attraverso l'aumento della pressione fiscale, **si cerca di porre rimedio** ai

mancati introiti derivati appunto dall'evasione (*ne sono ulteriore prova i recenti provvedimenti!!!*).

Senza tener conto, peraltro, che **all'aumentare** della pressione fiscale fa inevitabilmente riscontro **l'aumento** dell'evasione, non solo da parte dei cittadini comunque disonesti, ma anche di quei soggetti che, ritenendo ingiustificate le ricorrenti penalizzazioni, **reputano non essere poi tanto biasimevole** infoltire la schiera degli evasori!

Ciononostante, ad oggi, si continuano ad ipotizzare rimedi di contrasto all'evasione **di tipo sostanzialmente "tradizionale"**, la cui efficacia resta tutta da dimostrare, come si è potuto evincere dall'analisi delle disposizioni emanate già a partire dalla legge 122 del 2010.

E d'altro canto le stesse stime del Governo in termini di recupero dell'evasione risultano obbiettivamente **modeste**, specie se rapportate all'entità del fenomeno : ***nella migliore delle ipotesi, infatti, le previsioni non vanno oltre un recupero dello 0,60 -0,70% del PIL!!!***.

Di qui la "**proposta**" - probabilmente anche **provocatoria**" - che intende invece sperimentare, **finalmente ed in concreto**, l' introduzione della **contrapposizione di interessi** in tema di politiche fiscali e contributive. Partendo proprio dalla più volte manifestata intenzione governativa di modificare l'attuale rapporto fra **imposte dirette ed indirette**.

Una proposta "**fuori dagli schemi**", che riteniamo possa andare ben al di là di un semplice **spunto di riflessione** e possa invece essere utile per una discussione finalizzata ad individuare **soluzioni innovative e strutturali**..

Partiamo da una premessa.

E' del tutto evidente che oggi chiunque effettui una spesa **subisce in realtà una doppia tassazione**.

Ed infatti, **la quota di reddito** impiegata per una qualsiasi spesa, oltre all'imposizione indiretta applicata all'atto del pagamento (*IVA*), **ha già subito** (*nel caso di ritenuta alla fonte*) o comunque **subirà**, (all'atto della dichiarazione dei redditi), un'ulteriore tassazione derivante **dall'imposizione diretta** (*ex Irpef*).

Chi consuma, in definitiva, paga due volte.

E il recupero attraverso il meccanismo delle detrazioni - *meccanismo non certo ispirato alla semplicità ed alla trasparenza, né tanto meno all'equità* – non si può dire tale da scoraggiare le pratiche evasive/elusive, che per il consumatore restano in concreto **ben più convenienti!**

Ed infatti egli accetta di effettuare una spesa o ricevere una prestazione **in nero** (*più che ricorrente il caso di rinuncia a scontrini o fatture per ottenere un prezzo minore!*), ma tutto ciò si traduce non tanto in un **suo maggior guadagno** (*o minore spesa*) quanto soprattutto in un **illecito vantaggio dell'evasore**. Ne consegue, quindi, che il sistema più efficace per contrastare alla radice tale fenomeno deve far leva **sull'interesse del contribuente**, o meglio sul suo **contro interesse ad ogni transazione irregolare**.

Perché, quindi, **non immaginare un sistema** che preveda la **deducibilità** (*parziale o totale*) dal reddito di **tutte le spese effettuate** (*in quanto già assoggettate ad imposizione indiretta*) e l' **applicazione sul solo reddito residuo di imposte dirette** anche elevate ma in ogni caso opportunamente modulate?

Evidente come in questo modo **il contribuente** si porrebbe di fronte al potenziale evasore in una **forte posizione di contro interesse**, in quanto non realizzerebbe alcun vantaggio (*o addirittura potrebbe esserne penalizzato per effetto di un maggior reddito residuo e quindi tassabile*) **dall'effettuare un acquisto** o ricevere una prestazione **"irregolare"** (*in nero o grigio che sia*).

Un sistema la cui intera impalcatura ruotasse **comunque** intorno a tale fondamentale meccanismo - ***pur con gli accorgimenti/adattamenti tecnico/procedurali da studiare*** - raggiungerebbe rilevanti **risultati, quali:**

° **di rendere residuale il fenomeno dell'evasione** (*anche contributiva!*);

° **di eliminare l'odiosa doppia imposizione** (*diretta ed indiretta*) a cui attualmente vengono assoggettati i redditi dei cittadini, **in particolar modo** dei **lavoratori dipendenti e dei pensionati** colpiti dalla ritenuta alla fonte;

° **di incentivare fortemente i consumi**

° **di affidare in concreto al contribuente una sorta di "primaria funzione di controllo"** sostenuta, appunto, dalla **contrapposizione di interessi** che si tradurrebbe di fatto in un vero e proprio **"patto di collaborazione Stato/cittadino"**.

Comporterebbe anche **una radicale semplificazione nella selva degli intricati regimi di esenzioni/detractions/deduzioni** attualmente vigenti (*in linea peraltro con quanto più volte ribadito dallo stesso dicastero dell'economia*).

Consentirebbe infine **di superare la stessa problematica relativa al quoziente familiare**, di cui si continua soltanto a discutere.

Una maggiore equità del fisco, dunque, che si tradurrebbe infine in una più corretta **redistribuzione della pressione fiscale**, a vantaggio di quei soggetti che fino ad oggi hanno subito **una maggiore imposizione** pagando **anche per gli evasori** : **in primo luogo**, come abbiamo detto, **lavoratori dipendenti e pensionati** i cui redditi, soggetti alla ritenuta alla fonte, hanno da sempre costituito **le entrate certe** (*pari o superiori al 75% del totale dell'imposizione diretta*) per far fronte alle esigenze di bilancio; **in secondo luogo** tutti i **cittadini onesti**.

Al sistema proposto – ***da contestualizzare, ovviamente, come già detto*** - si potrebbe muovere **una prima obiezione** circa la sua **praticabilità** (*centinaia di scontrini e*

fatture da conservare, esibire e controllare) , ma sul punto il rimedio può certamente venire dalla **tecnologia**.

E cioè:

° **al cittadino/consumatore sarebbe fornita una “carta del contribuente”** (*dotata di un **chip inalterabile***) sulla quale **registrare obbligatoriamente tutte** le spese nel momento stesso in cui sono effettuate (*strisciando la carta si “caricano su di essa” i dati essenziali dello scontrino o della fattura*);

° **in sede di dichiarazione dei redditi** (*ad un CAF o presso l’Agenzia delle Entrate*) **l’importo complessivo delle spese verrebbe automaticamente scaricato dalla carta e dedotto dal reddito;**

° **il reddito residuo (e soltanto esso)** verrebbe assoggettato all’imposizione diretta, attraverso l’applicazione di aliquote progressive da rimodulare opportunamente (*per attenuare l’impatto sulla privacy si potrebbe prevedere la visualizzazione di dati disaggregati solo da parte dell’Agenzia dell’Entrate*).

La seconda obiezione, ovviamente di merito, riguarderebbe **la tenuta del sistema**, ovvero se ed in quale misura si realizzerebbe un **effettivo ed immediato miglioramento delle entrate** tributarie complessive.

Una obiezione ovviamente tutta da verificare, ma ad avviso della CISAL superabile ove si consideri l’impatto, **soprattutto in termini di disincentivazione**, di una riforma strutturale così concepita rispetto all’ **astronomico importo di duecento miliardi** annualmente prodotto dall’attuale perverso fenomeno dell’evasione.

(a cura del Centro Studi della CISAL)