

**GRUPPO DI LAVORO ECONOMIA NON OSSERVATA**  
**OSSERVAZIONI DEL**  
**CONSIGLIO NAZIONALE**  
**DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI**

Premessa: le determinanti dell'evasione fiscale

L'evasione fiscale è una condotta anti-sociale, al pari di molte altre.

In quanto tale, essa è correlata non soltanto a fattori direttamente connessi al rapporto tributario, ma anche a fattori che attengono più in generale al rapporto tra cittadino e Stato.

I fattori direttamente connessi al rapporto tributario sono essenzialmente i seguenti:

- livello del prelievo fiscale: al crescere della pressione fiscale percepita, cresce la propensione ad evadere;
- efficacia dei controlli: al diminuire della probabilità di essere sottoposti ad accertamento, cresce la propensione ad evadere;
- certezza dell'applicazione delle regole: al crescere dell'aspettativa che sopravvengano condoni e sanatorie, cresce la propensione ad evadere.

I fattori che attengono più in generale al rapporto tra cittadino e Stato sono essenzialmente i seguenti:

- rispetto per lo Stato, per le istituzioni e più in generale per coloro che ricoprono ruoli apicali nella gestione politica e amministrativa del Paese: al diminuire di questo sentimento di rispetto, cresce la propensione ad evadere;
- adeguatezza del rapporto tra livello dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione e livello della prestazione patrimoniale di contribuzione imposta al cittadino: al diminuire della percezione di adeguatezza, cresce la propensione ad evadere;
- adeguatezza del rapporto tra livello delle protezioni sociali garantite dallo Stato e livello della prestazione patrimoniale di contribuzione imposta al cittadino: al diminuire della percezione di adeguatezza, cresce la propensione ad evadere.

In Italia, l'evasione fiscale assurge a livelli ben più elevati di quelli che potrebbero essere considerati fisiologici in quanto vi è una piena concorrenza verso tale direzione sia da parte dei fattori endogeni al sistema fiscale, sia da parte dei fattori esogeni.

Sono senza dubbio corretti i richiami, più volte reiterati in questi mesi da rappresentanti delle istituzioni, alla necessità di un "cambiamento culturale" del cittadino nei confronti del proprio obbligo fiscale, ma è fuori di dubbio che questo "cambiamento culturale" riguarda il più ampio contesto nel quale il rapporto tributario si colloca e non già il rapporto tributario medesimo.

Dare una forte valenza etica al rapporto tributario in un contesto politico e sociale che sembra per il resto incapace di confrontarsi con i temi etici, se non nell'ottica di una contrapposizione tra giustizialismo e garantismo a corrente alternata, rischia di produrre effetti controproducenti di accrescimento dell'evasione fiscale.

Compito di questo tavolo è logicamente quello di affrontare ed agire sui fattori direttamente connessi al rapporto tributario, ma questa premessa è fondamentale per riportare il rapporto tributario alla sua giusta dimensione: una mera obbligazione patrimoniale la cui valenza etica è

esogena al rapporto tributario stessa e determinata dalle modalità con cui viene gestita la cosa pubblica e amministrato il gettito che il prelievo fiscale genera.

Senza questa consapevolezza, si rischia infatti di cadere in eccessi opposti, fatti di enormi obblighi e responsabilità in un contesto che per il resto preferisce indulgere in diritti e tutele, con il risultato di produrre, come già si è detto, effetti controproducenti di accrescimento dell'evasione fiscale.

### Livello del prelievo fiscale

Al crescere della pressione fiscale percepita, cresce la propensione ad evadere.

A sua volta, a parità di livello di pressione fiscale reale complessiva, il livello di pressione fiscale percepito dal singolo cresce all'aumentare di due fattori:

- l'iniquità nella distribuzione del prelievo;
- la farraginosità del sistema.

La pressione fiscale nel nostro Paese è molto alta, sia in termini assoluti, sia in termini di corrispettività in servizi e protezione sociale; tanto più se si considera che il livello di pressione fiscale ufficiale è calcolato su di un dato del PIL che tiene conto anche dell'economia sommersa stimata.

Tuttavia, lo situazione in cui versano i conti pubblici italiani rende, non solo nel breve periodo, ma anche nel medio, del tutto illusoria un'azione volta a ridurre in modo apprezzabile la pressione fiscale complessivamente esercitata.

È più che possibile, anzi assolutamente opportuno, agire invece sulle due sotto-variabili (iniquità distributiva e farraginosità) ed evitare così una eccessiva dilatazione peggiorativa tra realtà e percezione: iniquità e farraginosità stanno alla pressione fiscale percepita dai contribuenti a parità di tassazione reale, come l'umidità sta alla temperatura percepita dal corpo a parità di temperatura.

**Per quanto riguarda il primo aspetto, quello dell'iniquità, le principali direttrici sulle quali riteniamo importante agire sono:**

- **l'insostenibile divario che esiste tra:**
  - **la tassazione dei redditi medio-alti di lavoro dipendente, lavoro autonomo e piccola impresa, soggetti all'ordinaria tassazione progressiva IRPEF che, tenuto conto anche delle addizionali regionali e comunali, nonché, per lavoratori autonomi e piccoli imprenditori, dell'IRAP, porta il prelievo medio ben al di sopra della soglia del 30% già a partire da 40.000 euro di reddito;**
  - **la tassazione dei redditi medio-alti di derivazione patrimoniale, mobiliare o immobiliare, soggetti a regimi di imposizione sostitutiva che mantengono il prelievo costante al 12,5% per le rendite finanziarie e al 20% per le rendite da locazioni immobiliari;**
- **l'incomprensibile sperequazione che l'IRAP, per effetto della ineducibilità del costo del lavoro dipendente, determina tra imprese che producono in Italia ed imprese che delocalizzano all'estero: oggi, a parità di 1 milione di euro di fatturato e 200.000 euro di utile, una impresa viene tassata di più se i suoi 800.000 euro di costi sono rappresentati da salari e stipendi e di meno se i suoi 800.000 euro di costi sono rappresentati da acquisti presso subfornitori localizzati magari in Cina, India o nell'est europeo.**

Quanto al primo aspetto, non si tratta di tassare i patrimoni, ma i loro frutti, cioè i redditi che i patrimoni producono.

E non si tratta nemmeno di doverli necessariamente tassare di più dei redditi che derivano dal lavoro e dalla produzione, secondo una discriminazione qualitativa che comunque sarebbe assolutamente ragionevole e che per altro contraddistingueva il nostro ordinamento fiscale fino al 1997.

Qui si tratta soltanto di arrivare ad una parificazione di trattamento che c'è già nei fatti in presenza di livelli di redditi di lavoro e rendite patrimoniali di ammontari non superiori a 20.000 euro e che viene invece meno in modo sempre più marcato, a favore dei possessori di rendita, al crescere dei livelli reddituali.

Si dice spesso che negli ultimi quindici anni è andata scomparendo la classe media: sarebbe da stupirsi del contrario, essendo il nostro attuale sistema fiscale tarato esattamente perché ciò accada.

Quanto al secondo aspetto, non si tratta di promettere irrealizzabili abolizioni dell'IRAP senza alcun tipo di sua sostituzione, ma di ridisegnare il gettito da essa prodotto secondo modalità che non indulgano in scelte protezionistiche che l'Europa non accetterebbe, ma che per lo meno evitino l'assurdità di un sistema fiscale che incentiva la delocalizzazione produttiva all'estero, distruggendo il tessuto economico e imprenditoriale dei territori.

**Per quanto riguarda il secondo aspetto, quello della farraginosità, è sicuramente necessario porre mano alla vera e propria giungla di deduzioni, detrazioni e regimi impositivi che in questi anni hanno continuato a moltiplicarsi sia nel comparto delle imposte dirette, sia in quello di imposte indirette come l'IVA e, cedolare secca sulle locazioni immobiliari *docet*, continuano tutt'oggi a moltiplicarsi.**

Da questo punto di vista, ci attendiamo indicazioni importanti dal parallelo tavolo sull'erosione fiscale che ha il precipuo compito di affrontare questo tema.

### Efficacia dei controlli

Al diminuire della probabilità di essere sottoposti ad accertamento, cresce la propensione ad evadere.

Le statistiche presentate a questo tavolo di lavoro, dai vari enti preposti all'accertamento della correttezza dei comportamenti dei contribuenti sul fronte degli obblighi fiscali e contributivi, evidenziano con chiarezza come, nonostante la crescente capacità operativa di detti enti, la particolare struttura produttiva italiana, basata su un numero significativamente elevato di micro realtà imprenditoriali e professionali, porta a mantenere comunque basso il rapporto tra controlli effettuati e soggetti suscettibili di assoggettamento a controllo.

Da questo punto di vista, la necessità per l'amministrazione finanziaria di strumenti di "innesco di massa", come gli studi di settore o come meglio ancora potrà essere il redditometro / spesometro, sono assolutamente fondamentali per garantire un adeguato presidio del rischio "evasione di massa".

Il redditometro / spesometro, inserito nell'attuale contesto di sviluppo tecnologico e di correlata crescente efficacia delle metodologie di raccolta ed estrazione dei dati da parte dell'anagrafe tributaria, costituisce però, come tutte le armi particolarmente potenti, qualcosa che deve essere maneggiato con grande attenzione: a differenza delle risultanze degli studi di settore, quelle del redditometro / spesometro saranno suscettibili di motivare un accertamento di maggiori redditi imponibili *ex se*.

Sul punto, pur confermando la bontà della scelta che d'altro canto proprio noi commercialisti italiani eravamo stati tra i primi a indicare come percorribile, non possiamo che attendere di vedere se la costruzione e l'utilizzo del redditometro / spesometro sarà conforme a criteri di prudenza tali da consentire all'amministrazione finanziaria di scovare e reprimere i casi di evasione conclamata (che, proprio in quanto tali, recano danno al gettito erariale anche per l'ulteriore evasione che inducono in chi vi assiste), senza scivolare nella tentazione di utilizzarlo come prova inoppugnabilmente certa anche in presenza di numeri e situazioni a tinte meno forti, rischiando così di cadere in quegli eccessi controproducenti di cui abbiamo fatto cenno nelle premesse di questo documento.

Le rassicurazioni che, proprio a tale proposito, provengono dall'Agenzia delle entrate inducono a un cauto ottimismo che dovrà essere comunque confermato dai fatti.

**A nostro avviso, tuttavia, proprio per dare ai cittadini il convincimento di trovarsi di fronte a uno strumento non oppressivo e dirigista, ma oggettivo ed equanime, sarebbe opportuno prevedere che il contraddittorio tra ufficio e cittadino sulle risultanze del redditometro, che precede l'eventuale definizione o l'emissione dell'avviso di accertamento vero e proprio, si possa sviluppare, su richiesta del contribuente e con spese a suo carico, alla presenza di un mediatore terzo, la cui individuazione dovrebbe avere luogo con l'accordo dell'ufficio ed il cui compito, in caso di mancata definizione dell'accertamento e ricorso del contribuente avanti le commissioni tributarie, sarebbe quello di stilare una relazione dalla quale si evincano le ragioni della mancata definizione e il comportamento tenuto dalle parti.**

Siamo inoltre convinti che l'efficacia dei controlli debba essere sempre e comunque valutata in un'ottica di "costi – benefici" per il sistema Paese, non potendosi considerare efficaci metodologie di controllo che, per quanto produttive di una determinata utilità ai fini dell'accertamento, impongono ai contribuenti adempimenti e correlati oneri ridondanti rispetto all'utilità prodotta.

Attualmente, esiste un numero spropositato di adempimenti nella forma di comunicazioni telematiche che, in modo speciale per i soggetti che operano con l'estero, ma non solo, devono essere veicolate all'Agenzia delle entrate.

**Nella misura in cui l'Agenzia delle entrate ritenga imprescindibile la conoscibilità di tali dati ai fini di una efficace azione di controllo, è necessario che essa si attrezzi in modo tale da poterli elaborare in piena autonomia, lasciando in capo ai contribuenti esclusivamente l'onere di inviare telematicamente le fatture di vendita o i corrispettivi e le fatture di acquisto, di pari passo con la loro emissione e registrazione.**

Il patto tra amministrazione finanziaria e contribuenti, nel nome di una sempre maggiore efficacia dei controlli che non scarichi sui contribuenti oneri assurdi rispetto ai loro doveri di cittadini, deve dunque essere il seguente:

- sul contribuente grava il compito di rendere conoscibili all'amministrazione finanziaria tutti i dati potenzialmente rilevanti (presentando le dichiarazioni annuali di imposta, effettuando

- le registrazioni contabili delle proprie operazioni attive e passive, emettendo e registrando le fatture di vendita, i corrispettivi e le fatture d'acquisto);
- sull'amministrazione finanziaria grava il compito di effettuare in modo autonomo ogni ulteriore elaborazione degli stessi che dovesse ritenere necessaria ai fini della sua attività di accertamento.

Già da qualche anno il livello raggiunto dalla information technology potrebbe assicurare all'Agenzia delle entrate di disporre di ancora più dati di quelli di cui dispone attualmente, chiedendo ai contribuenti adempimenti in numero nettamente inferiore a quelli richiesti attualmente.

Ecco perché questa proposta non la riteniamo semplicemente una proposta di semplificazione, ma prima ancora una proposta volta ad accrescere l'efficacia dei controlli.

Riteniamo inoltre che sia assolutamente lecito chiedere al contribuente una collaborazione ulteriore, rispetto a quella che emerge dal patto precedentemente indicato, ma riteniamo anche che essa, proprio perché ultronea rispetto a ciò che è lecito aspettarsi dal cittadino, debba essere informata a criteri di facoltatività e premialità, piuttosto che a criteri di obbligatorietà e sanzione.

**Riteniamo ad esempio che, anche al fine di incrementare la base dati utile ai fini degli accertamenti reddito metrici / spesometrici, potrebbe essere opportuno prevedere, in sostituzione dell'attuale e odioso obbligo di identificazione dell'acquirente mediante codice fiscale per acquisti superiori a 3.600 euro, la mera facoltà per l'acquirente di identificarsi con codice fiscale (per acquisti anche di importo inferiore) e di ottenere su base annua per via telematica dall'Agenzia delle entrate la quantificazione della detrazione di imposta (c.d. "contrasto di interessi") che gli compete nella propria dichiarazione dei redditi a fronte degli acquisti così effettuati, subordinatamente alla comunicazione volontaria per via telematica, da parte del contribuente all'Agenzia delle entrate, dei dati concernenti la fattura, ricevuta o scontrino fiscale che attesta l'acquisto.**

Siamo anche convinti che sia opportuno spingere verso una sempre più ampia diffusione dell'utilizzo di mezzi di pagamento tracciabili e una corrispondente diminuzione dell'utilizzo del denaro contante.

Nel recente passato, questa ipotesi ci ha visti contrari perché introdotta in modo discriminatorio ed incomprensibile solo con riferimento ai pagamenti effettuati nei confronti di liberi professionisti.

**Se fatti con riguardo alla generalità dei soggetti, ulteriori ragionamenti sulla tracciabilità dei pagamenti, in aggiunta al più stringenti limiti da poco introdotti, ci paiono sicuramente opportuni, tanto più se ci si ponesse nell'ottica di una più condivisibile premialità, in luogo della obbligatorietà.**

Siamo infine convinti che la problematica rappresentata dalla difficoltà di giungere a soglie probabilistiche di accertamento sul singolo contribuente che siano soddisfacenti in termini di disincentivo all'evasione fiscale, a causa della elevata numerosità dei soggetti potenzialmente accertabili, non vada risolta cercando di porre un inopinato freno alla possibilità di avviare micro-attività imprenditoriali e professionali che, come anche la recente crisi economica ha insegnato, costituiscono sotto molti punti di vista un vero e proprio punto di forza del tessuto economico del Paese.

Allo stesso tempo, per le ragioni illustrate in precedenza, diffidiamo fortemente dell'ipotesi di prevedere regimi speciali, forfetari o derogatori per tali tipologie di soggetti, ai fini delle imposte

sul reddito e/o dell'IVA, perché è ormai palese che ciascuno di questi regimi, per quanto sorto sotto le migliori intenzioni, finisce puntualmente per prestare il fianco ad utilizzi assolutamente distorti, sia dal punto di vista dell'applicazione della normativa fiscale, sia dal punto di vista del corretto inquadramento dei rapporti di lavoro.

Pensiamo che il problema debba essere risolto affidando un ruolo di supporto all'amministrazione finanziaria e di interfaccia tra essa ed i contribuenti ai liberi professionisti che, come i dottori commercialisti e gli esperti contabili, svolgono la propria attività con competenze in materia fiscale espressamente riconosciute dalla legge e obblighi deontologici di attendere al proprio compito nell'interesse del proprio cliente, ma nel rispetto dell'interesse pubblico.

Così come è stato giusto "ripescare" e dare nuova vita al redditometro, dopo la deludente esperienza dei primi anni '90, in un contesto tecnologico e culturale completamente diverso, al pari riteniamo giusto "ripescare" e dare nuova vita a istituti quali la certificazione tributaria che furono tentati alla fine degli anni '90 senza però trovare concreta applicazione a causa della sostanziale mancanza di volontà politica nel renderli concretamente appetibili.

La recente esperienza del "visto di conformità sui crediti IVA" ha dimostrato che, laddove chiamati a svolgere una funzione nell'interesse dell'Erario con previsione di correlate responsabilità, i liberi professionisti aventi le caratteristiche in precedenza ricordate hanno consentito, con la loro azione di "controllo interno", il recupero di circa 6,6 miliardi di minori compensazioni indebite di crediti IVA inesistenti (dato comunicato dall'Agenzia delle entrate).

A tale proposito, la nostra proposta si differenzia tra contribuenti sui quali grava l'obbligo di assoggettamento a revisione legale (ai sensi del DLgs 39/2010) e contribuenti non gravati da questo obbligo.

Per quanto riguarda i contribuenti gravati dall'obbligo di assoggettarsi a revisione legale (tutte le società di capitali, fatta eccezione per la srl di minori dimensioni), proponiamo che il soggetto incaricato della revisione legale sia tenuto a integrare le procedure di controllo previste dai principi in materia di revisione legale con eventuali ulteriori procedure, individuate congiuntamente all'Agenzia delle entrate e finalizzate in modo specifico a verificare il corretto adempimento formale e sostanziale della normativa fiscale.

Per quanto riguarda i contribuenti non gravati dall'obbligo di assoggettarsi a revisione legale (srl di minori dimensioni, società di persone, ditte individuali, altre tipologie di contribuenti), proponiamo che, su base assolutamente volontaria, il contribuente possa farsi apporre, da uno dei professionisti abilitati a rilasciare anche il visto di conformità sul credito IVA, una certificazione con la quale il professionista, sotto propria responsabilità, dichiara di aver effettuato tutti i controlli risultanti dalle apposite procedure rilasciate dall'Agenzia delle entrate e di non aver riscontrato difformità o irregolarità rispetto alle risultanze della dichiarazione.

In entrambi i casi, come testimonia l'esperienza maturata sulla compensabilità dei crediti IVA, i risultati in termini di contrasto dell'evasione fiscale potrebbero essere estremamente significativi.

Naturalmente una simile proposta può funzionare solo nella misura in cui venga previsto un adeguato vantaggio anche a favore del contribuente, posto che senza un vantaggio tangibile la disposizione sarebbe destinata a rimanere lettera morta per i contribuenti non soggetti a revisione legale (come, abbiamo ricordato, già accadde in passato con il c.d. "visto pesante"), non producendo così nessuna utilità nemmeno per l'Erario, ma sarebbe destinata anche ad essere

avvertita come l'ennesimo insostenibile obbligo oppressivo da parte dei contribuenti soggetti a revisione legale.

**A nostro avviso, i vantaggi concreti per il contribuente, di essere “certificato ai fini fiscali” dall’incaricato della revisione legale o, per chi non vi è soggetto, da un libero professionista all’uopo incaricato, andrebbero costruiti sul fronte della riscossione delle imposte: in caso di ricorso del contribuente “certificato”, nessuna riscossione frazionata e nessun provvedimento cautelare fino alla sentenza di primo grado.**

### Certezza delle regole

Al crescere dell’aspettativa che sopravvengano condoni e sanatorie, cresce la propensione ad evadere.

Da questo punto di vista, la storia degli ultimi trent’anni del nostro Paese ha insegnato ai contribuenti italiani che l’effetto sinergico, tra la bassa probabilità di essere assoggettati ad accertamento individuale e la tutto sommato alta possibilità che sopraggiunga un condono o una sanatoria con cui sistemare “a prezzi di saldo” il pregresso, è un fattore di valutazione che a tutto può spingere, meno che ad adempiere spontaneamente.

Serve un cambio di passo che testimoni in modo chiaro ed univoco la volontà di voltare definitivamente pagina e dare al rapporto tributario i crismi della certezza e della ineluttabilità sia per quel che attiene i doveri del contribuente, sia per quel che attiene, per evidenti necessità di simmetria, i suoi diritti.

Nell’ultimo Documento Economico Finanziario presentato dal Ministro dell’Economia Giulio Tremonti, insieme al Primo Ministro Silvio Berlusconi, è stata dichiarata la volontà di proporre l’inserimento nella Costituzione un espresso richiamo al vincolo del rispetto delle coperture di bilancio, al fine di dare un segnale chiaro di definitivo abbandono della “politica del deficit” che ha caratterizzato il passato, fino a quello più recente.

È un segnale non solo formale, perché con l’innalzamento di un principio al rango costituzionale la maggioranza politica di turno si spossa della possibilità di tornare sui suoi convincimenti per mere ragioni di opportunismo elettorale a breve termine, avendo a quel punto bisogno di convergenze parlamentari assai più ampie sulla necessità di derogare a tali principi.

Ci troviamo assolutamente d’accordo con questa impostazione e, non a caso, già in occasione del nostro Congresso nazionale di Napoli, lo scorso ottobre 2010, abbiamo avanzato una proposta di legge che parte dai medesimi convincimenti anche se per l’appunto declinata con riguardo non già alle politiche di bilancio, ma con riguardo al rapporto tributario tra Stato e cittadini.

**Abbiamo infatti proposto, e in questa sede ne ribadiamo l’opportunità, che venga elevato al rango di norma costituzionale lo statuto che fissa i diritti del contribuente (oggetto di infinite deroghe in questi suoi dieci anni di vigenza sotto forma di legge ordinaria dello Stato) e che al contempo venga prevista la possibilità di varare norme aventi natura di condono fiscale solo ed esclusivamente con le maggioranze necessarie per l’approvazione di leggi costituzionali.**

Lo riteniamo infatti un tassello fondamentale per far capire ai cittadini che un certo modo di fare fisco, ora derogando ai diritti e ora derogando agli obblighi, sempre sulla base di mere logiche di

convenienza di brevissimo periodo, è tramontato per sempre e viene ad essere sostituito da una logica tanto semplice quanto rivoluzionaria, in forza della quale i diritti non si toccano, ma le imposte prima o poi si pagano.