



Audizione

presso

Commissione Finanze e Tesoro del Senato,
XVII Legislatura

Indagine conoscitiva sugli organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco, nonché proposte e opinioni sul contrasto dei fenomeni evasivi ed elusivi.

Roma, 12 marzo 2014

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,
sul piano sistematico si può tentare di ridurre ad unità la molteplicità degli argomenti da trattare approfondendo i diversi aspetti del rapporto cittadini-contribuenti e Fisco, inteso nella sua totalità, e delle attuali criticità.
A tal fine possiamo, di massima, distinguere tre profili diversi del rapporto, alla luce dei principi costituzionali di uguaglianza, solidarietà e capacità contributiva.

- 1 Nella sua accezione più diretta, cioè quello relativo al rapporto fisco-contribuenti, ai fini dell'assolvimento degli adempimenti fiscali;
- 2 Il secondo, il rapporto fisco – contribuenti relativo al rispetto degli obblighi di contribuzione fiscale, e cioè l'azione di contrasto ai fenomeni di evasione ed elusione fiscale;
- 3 Il terzo, che rappresenta l'aspetto sostanziale del rapporto fisco – cittadino contribuente, il sistema di tassazione, attualmente fortemente sperequato a danno dei lavoratori dipendenti e dei pensionati.

1 - Rapporto fisco contribuenti – con riferimento all'assolvimento degli obblighi fiscali

Una rappresentazione plastica del disastro attuale è stata offerta dalla scandalosa gestione degli adempimenti relativi alla mini Tares e alla mini IMU prima casa.

Mentre il disegno di legge Delega sul fisco procedeva tra *stop and go* lungo un iter iniziato nel primo semestre del 2012, e prometteva la razionalizzazione degli adempimenti, semplificazioni e una nuova impostazione generale del rapporto tra fisco e contribuenti (esprimeremo in seguito un giudizio anche su questo provvedimento), la normativa fiscale, soprattutto sugli immobili, ma non solo, veniva piegata tra l'incudine delle contingenze politiche e di ricerca del consenso, ed il martello del consolidamento del debito imposto dai trattati europei.

In merito al rapporto tra contribuenti e fisco, la Cgil può usufruire di un osservatorio privilegiato costituito dai propri Caf. Ed è stato paradigmatico osservare l'afflusso di lavoratori e pensionati nel corso dell'ultimo anno, in cui sulla vicenda IMU un andirivieni di abrogazioni parziali, totali, su prima o seconda rata dell'imposta, sulle diverse tipologie di terreni e fabbricati, una miope volontà politica ed una disperata ricerca delle risorse a copertura ha creato un caos che è stato molto impegnativo risolvere, con l'alea, che permane, su possibili involontari errori interpretativi nel calcolo dell'imposta. Il tutto mentre, ai Caf, venivano bloccati compensi fermi già da molto tempo. E questa grande difficoltà, per i cittadini e gli intermediari, spesso si risolveva nel pagamento di pochi euro. Con un enorme spreco di tempo e di risorse, con evidente inutile disagio dei cittadini, del tutto ingiustificato, mentre il

Ministro dell'economia, dall'alto del suo scranno, ignorava totalmente il problema, come se la vicenda non lo riguardasse.

E per tornare, brevemente, sulla tassazione sugli immobili, il passaggio dall'IMU allo IUC ci pare un cambiamento gattopardesco e assai confuso, che non riesce a non apparirci se non come una sorta di "IMU più complicata", che ha l'effetto di far tornare a pagare, dopo un anno travagliato, imposte sulla prima casa senza nemmeno la presenza di detrazioni centralmente stabilite, e con una aliquota più bassa.

Quindi più complicazioni e meno equità.

La proposta della Cgil in merito all'IMU era quella di farla confluire in una più ampia imposta sulle grandi ricchezze progressiva sulla totalità del patrimonio familiare (ci torneremo in seguito), ed in subordine un aumento delle detrazioni per esentare dal pagamento dell'IMU i possessori di una unica abitazione di valore medio e basso. Avevamo posto l'ipotesi di una detrazione, in relazione alla vecchia IMU, attorno agli 800 euro, soglia che avrebbe esentato circa il 93% dei possessori di prima casa, consentendo comunque l'afflusso del 29% delle risorse 2012.

Lo IUC, invece, proprio per la sua composizione con aliquota bassa e e detrazioni (credibilmente) basse finisce per favorire i possessori di abitazioni di alto valore, per cui molto incide l'aliquota e poco la detrazione, e sfavorire i possessori di case di scarso valore, per cui l'incidenza di aliquota e detrazione è opposto.

Per fare un esempio, ipotizzando una IUC al 2 per mille con una detrazione di 50 euro, rispetto all'IMU base, il possessore di una casa con rendita pari a 400 euro andrà a pagare circa 16 euro in più, differenza che cresce a 84 euro se avesse due figli. Il possessore di una casa di rendita pari a 1000 euro andrà invece a risparmiare 186 euro.

Ma è il presupposto dell'imposta, che passa dalla proprietà alla fruizione dei servizi, che ci convince poco. Una tassa sui servizi indivisibili erogati dai comuni è, in quanto tale, non progressiva e non solidale; non a caso troviamo la Thatcher fra i suoi storici ideologi.

Tornando al rapporto tra contribuenti e fisco, negli ultimi anni, dopo l'avvio del fisco telematico, in particolare dal 2002 in poi, salvo la breve parentesi del governo Prodi 2006/07, si è assistito ad un progressivo abbandono della politica di rinnovamento, di semplificazione e di apertura verso i cittadini che intendono adempiere ai propri obblighi fiscali. Si ha l'impressione di una amministrazione finanziaria non al servizio dei cittadini, ma autoritaria e lontana.

La bozza di delega fiscale all'art. 7 prevede l'emanazione di una serie di decreti legislativi diretti a favorire la semplificazione. Ma i principi e criteri ivi indicati sono del tutto generici e di puro indirizzo, e di fatto rinviano l'individuazione concreta delle eventuali misure di semplificazione all'organo delegato, cioè al Governo di turno. Si tratta in realtà di una scatola vuota. Tra l'altro, visto il clima politico attuale c'è il rischio serio che difficilmente nei 12

mesi previsti verranno emanati i relativi decreti di attuazione.

Il rapporto fisco – contribuenti nella considerazione di coloro che rappresentiamo, ovvero di lavoratori e pensionati, ci presenta uno stato di profonda frustrazione, che peraltro si acuisce in coincidenza con la pubblicazione dei dati medi delle dichiarazioni degli autonomi e degli imprenditori da parte del Dipartimento delle finanze.

E a giudicare dal tasso di evasione rilevato dal rapporto della Commissione presieduta da Giovannini nel 2011 tale frustrazione è pienamente motivata.

Il confronto tra i dati rilevati da Banca d'Italia nella sua annuale relazione sulla ricchezza delle famiglie e i dati SOGEI relativi alle dichiarazioni fiscali denotano un tasso di evasione vicino allo zero se non negativo per dipendenti e pensionati, e pari invece al 56,3% per autonomi ed imprenditori, che addirittura raggiunge l'83,7% per i rentiers.

Ancor di più queste contraddizioni diventano insopportabili nel momento in cui a causa dell'elevato debito pubblico si chiede di ridurre salari e pensioni, quando si tagliano i servizi, quando si mette in discussione il welfare e si aumentano le tasse in nome del consolidamento del debito pubblico.

Crediamo sia opportuno a questo punto citare la Corte dei Conti che, negli elementi preparatori all'audizione 2012 presso la commissione Finanze e Tesoro del Senato citò uno studio secondo il quale *“è stato stimato in passato che se l'evasione italiana dal 1970 fosse stata pari al livello statunitense (inferiore di tre punti), il debito pubblico sarebbe stato, dopo venti anni, molto più basso (76% del Pil invece di 108%)”*.

D'altronde queste ingiustizie sul versante fiscale fanno ormai parte del sentire comune.

Ed una delle ingiustizie sentite come più evidenti è il disallineamento dei valori catastali a quelli di mercato. Per questo non possiamo che vedere positivamente l'accelerazione verso la rivisitazione delle rendite immobiliari.

E' questa forse una delle parti più positive della legge Delega in materia fiscale. La revisione dei valori è una richiesta che il sindacato ha fatto da molto tempo, ed è diventata sempre più necessaria, specie a seguito dell'introduzione della tassazione patrimoniale sugli immobili e della tassazione sui servizi indivisibili che comunque usa l'immobile come base imponibile.

Dobbiamo purtroppo notare, infine, che nella legge Stabilità 2014 sono stati stanziati 5 milioni nel 2014 per accelerare la riforma del Catasto, e 40 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2019. Il fatto che gran parte delle risorse vengano previste per gli anni a venire e così poche per l'anno in corso ci appare un po' sospetto, ed in contraddizione con l'urgenza -più volte manifestata- di questa revisione.

Il coinvolgimento dei comuni, previsto nella legge, è necessario, ma deve essere vigilato, poiché è possibile che qualche amministratore locale non abbia interesse ad aumentare le rendite catastali sugli immobili di proprietà

dei propri elettori per un problema di consenso.

Positivo utilizzare i valori di mercato nel triennio antecedente, come utilizzare il metro quadro anziché i vani (del resto è con questo parametro che si valuta un immobile sul mercato), la relazione tra redditi da locazione medi e ambiti territoriali o in assenza di mercato delle locazioni la desunzione dei tassi di redditività.

Sarà importante dare attuazione all'articolo 2, comma 1 lettera L, ovvero stabilire meccanismi di adeguamento periodico che non siano seccamente proporzionali e uguali per tutti, ma che varino in relazione alla modificazione delle condizioni del mercato di riferimento. Una formula chiara, pubblica, legata a valori indipendenti dalla volontà politica potrà rendere più strutturato, efficiente ed equo il lavoro di revisione degli estimi laddove finora le rivalutazioni secche hanno avuto come effetto solamente l'acuirsi delle ingiustizie.

Le commissioni censuarie che devono validare le funzioni statistiche che saranno ridefinite, è previsto che siano composte da rappresentanti della Agenzia delle Entrate, degli Enti Locali, di professionisti, tecnici, docenti, esperti di statistica anche indicati dalle associazioni di categoria del settore immobiliare, magistrati. Sarebbe necessario, in queste commissioni, trovare spazio, fosse anche solo diritto di tribuna, per le parti sociali.

Salutiamo con favore la facile accessibilità che viene prevista per la visione, da parte degli interessati dei dati catastali e dei criteri posti alla base della loro formazione, con la pubblicazione delle funzioni statistiche.

Sarebbe utile un approfondimento sulla lettera H del comma 2: infatti non è chiaro cosa si intenda per *ricognizione, riordino, variazione ed abrogazione nelle norme vigenti che regolano il sistema catastale dei fabbricati, nonché la revisione delle sanzioni tributarie previste per la violazione di norme catastali*.

Nella delega non è indicata la direzione da seguire. Noi siamo per la chiarezza e la semplicità del diritto, la comprensione dell'errore (se in buona fede e per importi bassi) e l'incentivo verso i ravvedimenti operosi, ma anche per una giusta severità nei confronti di evasori, soprattutto grandi o recidivi.

Alla lettera L del comma 2 è prevista l'invarianza di gettito. Almeno nell'immediato è importante garantirla, vista la grande diffusione della proprietà immobiliare tra lavoratori e pensionati italiani.

Crediamo che per questo obiettivo sia necessario uno studio approfondito, poiché tante e diverse sono le imposte che gravitano attorno alla rendita catastale (IMU, Tasi, Tari, in parte l'Irpef), e quindi grande dovrà essere l'attenzione da porre affinché tali incrementi dei valori non si risolvano in un incremento del prelievo fiscale su lavoratori e pensionati. Una volta ridefinite le proporzioni delle aliquote dei diversi tributi potremmo anche accettare che dalla proprietà immobiliare pervenga all'erario un gettito maggiore, purché salvaguardi la piccola (e unica) proprietà diffusa di lavoratori e pensionati e concentri il prelievo sui grandi patrimoni.

Esprimiamo dei dubbi sull'utilizzo dell'ISEE come criterio per le detrazioni IMU. Finora l'ISEE ha scontato i limiti della grande evasione fiscale diffusa nel

nostro sistema. Spesso l'evasione è stata dall'ISEE amplificata, permettendo agli evasori di accedere a prestazioni sociali a tariffa agevolata. Tale indicatore è stato modificato, cercando di rafforzarne i controlli, soprattutto in merito al reddito dichiarato ed al patrimonio mobiliare. Crediamo tuttavia che sarebbe bene testare il nuovo indicatore per un giusto periodo prima di proporlo come criterio per aver diritto alle detrazioni di una imposta patrimoniale. Non crediamo sia giusto rischiare di fare un altro "regalo" agli evasori penalizzando ancora una volta i redditi fissi.

Quanto espresso alla lettera N, cioè le misure di tutela da esperire entro 60 giorni in caso di contestazione del nuovo valore catastale, deve avere come effetto la previsione di un canale snello e con regole certe, che non provochi ricorsi di massa, onde evitare che la revisione delle rendite abbia una lunghissima coda giudiziaria.

2- Rapporto fisco – contribuenti relativo al rispetto degli obblighi di contribuzione fiscale, e cioè l'azione di contrasto ai fenomeni di evasione ed elusione fiscale –

Nonostante l'evasione fiscale, a detta di Befera, faccia mancare all'erario ogni anno qualcosa attorno € 150 miliardi di imposte, l'ex ministro Saccomanni in una recente intervista si è mostrato piuttosto soddisfatto del gettito ottenuto dalla lotta all'evasione fiscale nel 2013, ammontante a circa 12 miliardi. Il Ministro non ha precisato però che di questi recuperi circa il 40% sono dovuti a pagamenti tardivi (a causa della crisi) e non da evasione (ricavi occultati). In concreto, il gettito da evasione effettivamente recuperato nel 2013 dovrebbe ammontare a circa 7 miliardi, cioè poco meno del 5% di quello complessivamente evaso ogni anno.

In questa fase politica il Mef sembra svolgere un'azione di mera sopravvivenza nella gestione della macchina fiscale. L'unica novità è costituita dalla sciagurata fusione tra Agenzia delle entrate e Agenzia del territorio, ancora oggi in corso, fortemente voluta dal Ministro Grilli in nome della spending review, per meri scopi propagandistici. Risparmio presunto: qualche centinaio di migliaia di euro (per il dimezzamento dei membri del comitato direttivo). Costi economici e danni enormi, ancora incalcolabili. In particolare il rallentamento della lotta all'evasione fiscale, l'inutile unificazione della gestione delle risorse umane e delle procedure informatiche relative ad attività e professionalità inconciliabili (che non hanno e non avranno mai niente in comune tra loro), la riqualificazione di personale ultracinquantenne, etc. etc. Per esemplificare meglio l'abnormità dell'operazione: è come mettere nello stesso contesto lavorativo migliaia di ingegneri e avvocati per il solo fatto che entrambi le categorie operano in "studi professionali". Mai, però, le loro attività si incroceranno, non essendoci progetti che li accomunano.

Evasione di massa delle piccole imprese e dei professionisti - La politica di contrasto ai fenomeni di evasione fiscale di massa degli ultimi anni

(ravvisiamo su questo tema una certa continuità tra l'ultimo governo Berlusconi, il governo Monti ed il governo Letta) è stata caratterizzata da una insufficiente innovazione ed autonomia da parte dei responsabili della gestione delle finanze e della macchina fiscale. Essi rischiano di rimanere prigionieri delle vecchie logiche e degli interessi che hanno presidiato e gestito lo scudo fiscale e i vari condoni. Gli ultimi governi, anziché ripristinare le misure antievasione abrogate dal Governo Berlusconi-Tremonti ed introdurre nuovi strumenti che spingano (ex ante) all'emersione spontanea delle base imponibili, si sono accontentati di azioni e strumenti di grande clamore mediatico e propagandistico (ad esempio redditometro) ma di scarsa efficacia o mettere in campo esclusivamente controlli fiscali ex post. Con l'unico obiettivo di usare la macchina fiscale come bancomat e fare un po' di cassa da iscrivere in bilancio. In questo scenario qualcosa in più ha fatto il governo Monti, che ha imposto la tracciabilità da 1000 euro in su, ha ripristinato l'elenco clienti e fornitori, ha migliorato la selezione dei controlli per le indagini bancari, e ha promosso qualche azione eclatante a fini mediatici, come il blitz di Cortina.

Negli ultimi tempi si è parlato di contrasto all'evasione in merito ai capitali che si ipotizza possano rientrare dalla Svizzera, preventivando gli introiti da questo derivanti come panacea per ridurre il cuneo fiscale. Ma ovviamente nulla ci è dato sapere in merito a come sarà possibile convincere i grandi evasori a riportare i capitali illecitamente occultati in Svizzera. Tanto meno se nel corso del tempo il relativo provvedimento assumesse la veste di un vero e proprio condono mascherato.

Intanto è stato emanato il decreto attuativo del decreto sviluppo 2012/bis sui pagamenti tracciati (art. 15, commi 4 e 5) che ha previsto l'obbligo per commercianti e professionisti di installare un Pos presso il proprio punto vendita, la cui decorrenza doveva essere il 1 gennaio 2014.

Tale decreto ha previsto una soglia minima di 30 euro, che riteniamo anche congrua ma incredibilmente il milleproroghe sembra voler proporre un rinvio attuativo al giugno 2015.

Permangono ancora timidezze eccessive ed incomprensibili nel contrastare le pratiche che sorreggono la infedeltà fiscale in un quadro che non è per niente penalizzante od opprimente tanto che il decreto stesso aveva fissato l'obbligo dell'utilizzo del POS esclusivamente nel caso in cui il fatturato del soggetto che effettuasse l'attività di vendita o prestazione fosse superiore a 200 mila euro.

In pratica l'obbligo avrebbe interessato solo qualche migliaio di soggetti in più rispetto a coloro che sono già dotati di Pos. Una percentuale del tutto irrilevante rispetto a 5 milioni di partite IVA, soprattutto per quanto riguarda il mondo dei professionisti. Se sarà confermata questa direzione essa sarà un'ennesima sconfitta per il Fisco e una vittoria del partito dell'evasione.

Vogliamo ricordare che gli strumenti di pagamento elettronico sono assai diffusi: Banca d'Italia ci dice che nel 2011 in Italia erano attive 13 milioni 600 mila carte di credito, 39 milioni di carte di debito (bancomat) e 14 milioni di

carte prepagate multiuso. Chiaramente è possibile che persone singole abbiano più di queste carte contemporaneamente, ma ciò non toglie che si possa accantonare facilmente l'obiezione secondo cui molte persone, specie gli anziani, non sappiano nulla in merito a questa possibilità di pagamento. Aggiungiamo che la Social card, destinata soprattutto ad anziani ed indigenti, non ha certo sofferto di questi problemi, e anzi potrebbe essere prevista una sperimentazione in modo più ampio di una carta di questo tipo proprio per diffondere le modalità di pagamento elettronico.

Non ci sfuggono i problemi, specie relativi ai costi per commercianti e professionisti, che l'obbligo di pagamento con carta oltre una certa soglia può creare. Per questo una parte importante dovrebbero svolgerla anche le istituzioni finanziarie e gli istituti di credito, i quali dovrebbero essere chiamati a mettere a disposizione prodotti economici e utilizzabili a livello diffuso, ad esempio carte di credito o di debito gratuite, terminali POS per i pagamenti elettronici con commissioni basse, e tutta una serie di strumenti necessari a rendere davvero più conveniente per tutti l'utilizzo della moneta elettronica.

Diversamente, potrebbero essere Poste Italiane a fornire un prodotto di questo tipo, utilizzando numeri ed economie di scala che potrebbero invogliare gli altri attori del mercato sulla stessa rotta.

Sarebbe anche bene far presente a cittadini, commercianti e professionisti su quali siano gli effettivi costi del denaro contante (possibilità di smarrimento o di rapine, costi di trasporto in sicurezza, meccanismi anti-falso etc.).

In merito agli autonomi e professionisti vorremmo tornare ad esprimere un parere su quanto previsto all'articolo 7 della legge delega, che si occupa della semplificazione. Al netto dei dubbi già espressi, crediamo che visto l'attuale sistema italiano non si può certo essere contrari ad una spinta verso la semplificazione. Lo stesso Attilio Befera ha definito i costi e i tempi necessari per tutti gli adempimenti burocratici una "tassa occulta". Il Sole24Ore ha stimato tali costi in circa 5 miliardi all'anno. La Cgia di Mestre, molto probabilmente esagerando, ha stimato tali costi addirittura in 31 miliardi. E' quindi chiaro che la semplificazione e la sburocratizzazione, laddove possibile, sono degli obiettivi a cui il sistema deve puntare. Ma semplificazione non deve significare deregolazione o una diminuzione del controllo.

Per essere più chiari, comprendiamo anche che un sistema complesso, rischia di non facilitare l'adempimento di tutti gli obblighi anche da parte di chi questi obblighi vorrebbe adempierli.

Per questo motivo esprimiamo un giudizio favorevole su quelle parti della delega fiscale che portino ad una semplificazione del sistema, ma solo in quanto la semplificazione produca un maggior tasso di fedeltà fiscale. Per essere ancor più brevi, sì alla semplificazione, in cambio di trasparenza e collaborazione.

E' giusto inoltre -sempre per esprimere un commento sulla delega fiscale, stavolta sull'articolo 6- rendere più agevole l'accesso alla rateizzazione,

specie per i contribuenti in difficoltà; in merito all'argomento ribadiamo quanto detto riguardo alle norme del decreto legge 69/13 "del fare": è necessario monitorare affinché provvedimenti di questo tipo, che nascono per evitare l'aggravarsi di situazioni di difficoltà e per scongiurare la chiusura di attività non diventino un modo per sfuggire alle maglie del fisco, e soprattutto non rendano le agevolazioni o il recupero dei crediti per lo Stato più onerose e difficili che per una banca o una finanziaria.

Evasione grandi contribuenti - Abuso del diritto ed elusione fiscale- Dal 2008 in poi l'Amministrazione Finanziaria, basando la sua azione di controllo sulla esistenza di una generale clausola antielusiva, valorizzata dalla Suprema corte con tre storiche sentenze, ha intercettato e contestato numerosi e rilevanti schemi elusivi/evasivi posti in essere dai grandi contribuenti, che le hanno consentito di realizzare solo nel 2011 una performance pari all'800% rispetto al 2007.

In questo scenario si è inserita la pressante richiesta di revisionare la normativa fiscale alla luce del principio generale di divieto dell'abuso del diritto esteso ai tributi non armonizzati, a partire da una esplicita definizione di ciò che si intende per condotta abusiva, nell'ambito della più ampia delega fiscale, in gestazione in Parlamento ormai da oltre due anni. Le prime bozze del provvedimento di delega, che giravano già nella primavera del 2012 sembravano fatte apposta per annacquare la portata del principio antiabuso fissato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione.

Il disegno di legge di delega, pur presentando margini di miglioramento rispetto alla scandalosa formulazione della disciplina dell'abuso del diritto presente nelle numerose bozze che giravano fin dalla primavera del 2012, (ivi compreso un condono mascherato sul pregresso) lascia spazio, per talune evidenti ambiguità, ad operazioni di maquillage fiscale in sede attuativa, che potrebbero nuovamente frenare o sterilizzare (nel caso di ridimensionamento della sanzione penale) l'azione di contrasto condotta in questi ultimi anni dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza, sotto il mantello protettivo del principio del divieto dell'abuso del diritto, così come individuato dalla Suprema Corte.

In particolare la definizione di "*condotta abusiva*" formulata nella proposta in discussione al Senato è monca ed equivoca, perché (forse volutamente) non esprime a chiare lettere quello che è l'essenza del principio dell'abuso del diritto in materia fiscale e cioè non chiarisce espressamente che "*l'uso distorto*" si concretizza nell'assenza di ragioni economicamente apprezzabili che giustificano l'operazione, diverse dal mero risparmio fiscale. Ne emerge una definizione della condotta abusiva di dubbia conformità ai principi fissati in tema di clausola antiabuso dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione e dalla raccomandazione UE.¹

¹ . In particolare la raccomandazione comunitaria per contrastare la pianificazione fiscale aggressiva invita gli stati membri a inserire la seguente clausola " Una costruzione di puro artificio o una serie artificiosa di costruzioni che sia stata posta in essere essenzialmente allo scopo di eludere l'imposizione e che comporti un vantaggio fiscale deve

In concreto occorre una disposizione chiara ed esaustiva da parte del legislatore delegante che definisca in modo non equivoco il concetto di condotta abusiva e richiami espressamente *“l’assenza di ragioni economicamente apprezzabili”* come elemento qualificante della condotta abusiva, senza lasciare margini di dubbio.

Riguardo ai profili penali (art. 8), si tratta di una sorta di delega in bianco, costituzionalmente censurabile (tenendo conto anche della riserva assoluta di legge in materia penale di cui all’art.25 della Costituzione), sotto un duplice profilo. Primo, non viene indicato, né si può presumere, quale sia il criterio distintivo tra operazioni di elusione e quelle di evasione fiscale, visto che le operazioni elusive (poste in essere in violazioni della norma generale anti abuso), costituiscono una forma, peraltro di particolare gravità, di evasione fiscale. Secondo, non viene indicato alcun criterio sostanziale che consenta al delegante di stabilire la maggiore o minore pericolosità delle condotte abusive rispetto alle altre condotte evasive. In conclusione sembra emergere - nell’ottica dei proponenti - che le mega evasioni di svariati milioni di euro pianificate dai grandi contribuenti mediante condotte elusive/abusive siano percepite come comportamenti non particolarmente pericolosi e tali da meritare la sanzione penale, come avviene nei casi più rilevanti di infedele dichiarazione.

In assenza di una sostanziale riscrittura della disciplina dell’abuso del diritto da parte del Senato, i tecnici del Mef e i consiglieri del Ministro dell’economia, che certamente hanno da tempo approfondito la materia, se non altro per il lungo periodo di gestazione della delega fiscale, dovrebbero scoprire le loro carte per fugare dubbi e ambiguità.

Ci sentiamo comunque di concludere sostenendo che in questo ambito non può essere la raffinatezza dei mezzi a poter creare un discrimine tra le diverse condotte illecite, quanto invece la gravità del danno erariale, la reiterazione, le finalità ecc.

Proposte di intervento per risolvere alla radice il problema dell’evasione fiscale e rendere l’Italia un paese normale

Premessa - E’ di tutta evidenza che in termini assoluti il recupero annuale di gettito effettivo da evasione è poca cosa rispetto al tax gap , visto che le maggiori entrate da evasione riscosse nel 2013, valutabili in circa 7 miliardi, corrispondono a meno del 5% del totale delle imposte evase. Ma ciò che rende più preoccupante lo scenario è che, nonostante la più volte dichiarata volontà dell’amministrazione finanziaria, l’azione di controllo non ha prodotto negli ultimi anni effetti dissuasivi, anzi l’evasione fiscale dopo il 2007 risulta sensibilmente aumentata.

essere ignorata. Le autorità nazionali devono trattare tali costruzioni ai fini fiscali facendo riferimento alla loro sostanza economica”(4.2). E poi ancora “ ..una costruzione o una serie di costruzioni è artificiosa se manca di sostanza commerciale..” (4.4).

Il problema, dunque, non è operativo, non è cioè imputabile all'Agenzia delle entrate e alla Guardia di finanza, che lavorano per arginare il fenomeno evasivo, bensì è dovuto esclusivamente alla inadeguatezza degli strumenti che il legislatore ha messo a disposizione dell'Amministrazione Finanziaria e alle convenienze ad evadere.

L'esperienza ci insegna che non basta, anche se sarebbe necessario renderla più efficace, rafforzare l'attività di controllo e di repressione per ridurre seriamente la montagna di imposte sottratte ogni anno al fisco italiano dagli evasori. Occorrono adeguati strumenti che spingano sistematicamente all'emersione delle basi imponibili e un sistema che garantisca all'effettività della sanzione. Detto questo sarebbe un'idea riduttiva e perdente pensare che la *tax compliance* possa essere migliorata solo attraverso il processo di controllo e repressione.

In concreto oggi, in termini di costi/benefici per il piccolo imprenditore e il professionista, cioè per l'evasore di massa (abbiamo parlato prima dei tassi di evasione delle diverse categorie di contribuenti) che dichiara 30.000 euro e ne incassa 100.000, l'evasione è ancora molto conveniente e poco rischiosa:

- 1- Perché il controllo è eventuale e non certo. L'Agenzia delle entrate effettua ogni anno poco più di 200.000 accertamenti sulle piccole imprese e sui professionisti su non meno di 5 milioni di partite iva attive.
- 2- Perché il controllo più pericoloso per l'evasore, cioè quello assistito da indagini bancarie, è possibile ma del tutto improbabile, visto che ogni anno potrà interessare nel migliore dei casi 15/20.000 soggetti su 40 milioni di contribuenti.
- 3- Perché può sempre sopravvenire un condono che azzeri l'accertamento dell'ufficio. Ad esempio, nel 2012 (governo Monti), senza dare nell'occhio, sono stati riaperti i termini per la sanatoria delle liti fiscali pendenti fino a 20.000 euro di tremontiana memoria. In tal modo è stata azzerata la stragrande maggioranza degli accertamenti notificati nel 2011, visto che il valore medio della maggiore imposta accertata è stato sicuramente inferiore a 20.000 euro² e il condono è costato appena il 30% della maggiore imposta accertata.
- 4- Perché in caso di controllo con il famigerato redditometro il contribuente sottoposto ad accertamento paga molto meno di quello che avrebbe pagato se avesse esposto in dichiarazione il reddito occultato. **Difatti l'accertamento sintetico (a differenza di quello ordinario) recupera solo l'irpef evasa, ma non colpisce l'IVA, l'Irap e gli oneri previdenziali, poiché non identifica la fonte del reddito non dichiarato.**
- 5- Perché, sempre in caso di redditometro, il mancato controllo analitico della contabilità dell'impresa e delle modalità di svolgimento dell'attività

² Nel 2010 è stato di circa 12.599 euro - Dato rilevato dalla "Relazione concernente i risultati derivanti dalla lotta all'evasione fiscale al 31.12.2010, presentata al Senato dal Ministro dell'economia e delle finanze (Monti) e comunicata alla Presidenza il 20.12.2011, pag. 26, tabella 14".

(consumi, personale, magazzino, dimensione locali, beni strumentali impiegati, ciclo produttivo, etc .etc.) non costringe il contribuente interessato ad adeguare i redditi degli anni successivi ai maggiore valori accertati per l'anno sottoposto a controllo.

- 6- Perché in caso di adesione al processo verbale di constatazione o alla proposta di accertamento o di acquiescenza la sanzione amministrativa è risibile. In concreto, quantunque sia stata da poco aumentata, la sanzione è pari ad 1/6 del minimo o dell'irrogato (in caso di acquiescenza), cioè corrisponde al 16,6% dell'imposta evasa. Poco più degli interessi di un finanziamento a breve, ma senza dover offrire garanzie.
- 7- Perché il valore medio della maggiore imposta evasa non rientra nei parametri del reato di infedele dichiarazione e quindi l'evasione non viene sanzionata penalmente.

Sarebbe invece necessario porsi obiettivi più ambiziosi, pianificando la drastica e definitiva riduzione del nocciolo duro dell'evasione fiscale nel giro di qualche anno e la stabilizzazione del maggior gettito. In particolare mediante il ripristino di alcune misure a suo tempo abrogate dal governo Berlusconi-Tremonti e l'introduzione di pochi altri provvedimenti di sicuro valore dissuasivo e di agevole applicazione, tutti intesi a far emerge ex ante spontaneamente le basi imponibili. Qui di seguito si citano i più rilevanti:

- 1- tracciabilità dei pagamenti ai professionisti sopra i 100 euro e conto dedicato;
- 2- trasmissione telematica dei corrispettivi per i commercianti al minuto;
- 3- aumento delle risibili sanzioni previste per gli evasori che fanno adesione o acquiescenza;
- 3- tracciamento degli incassi dei distributori automatici;
- 4- chiusura dei locali in caso di mancata emissione degli scontrini fiscali dopo tre violazioni anche nella stessa giornata;
- 5- uso diretto e ordinario delle indagini finanziarie in sede di controllo fiscale;
- 6- applicazione del redditometro anche ai fini IVA, Irap e oneri previdenziali;
- 7- ripristino del valore di mercato come valore presunto nelle vendite di immobili (salvo prova contraria);
- 8- tracciabilità di tutti i pagamenti riguardanti le spese che danno luogo a deduzione o detrazione.

Per rendere, poi, realmente credibile il cambio di passo occorrerebbe prevedere per legge un piano straordinario di controlli fiscali nel triennio 2014, 2015 e 2016 con il coinvolgimento anche degli enti locali, incardinato in una rigida programmazione, da inserire nelle Leggi di Bilancio, del recupero di

quote evase.

L'assieme di queste misure consentirebbe di far emergere e, soprattutto stabilizzare, non meno del 25/30% delle imposte attualmente evase con un gettito di non meno di 40 miliardi.

3-misure perequative -

I dati statistici sulle dichiarazioni Irpef pubblicati sul sito del Dipartimento delle Finanze relativi all'ultimo decennio hanno confermato, se ce ne fosse stato bisogno, che oltre l'80 per cento dell'ammontare complessivo dei redditi dichiarati in Italia è costituito dai redditi di lavoro dipendente e da pensione. In concreto, il 75/79 % del gettito Irpef, che costituisce di gran lunga l'imposta più significativa in termini economici, proviene dai lavoratori e dai pensionati.

E' evidente che se si intende recuperare la funzione solidaristica dell'imposizione, suggellata dal principio di capacità contributiva, è necessario mirare ad un riequilibrio del sistema tributario, attenuando il carico fiscale che grava sull'imposizione diretta (Irpef), in particolare sui redditi di lavoro dipendente e da pensione. **Difatti la proliferazione nel tempo di forme di imposizione sostitutiva o a titolo d'imposta (redditi di capitale, dividendi, rendite finanziarie, cedolare secca, forme di forfetizzazione della tassazione) ha finito con l'assoggettare alla progressività dell'Irpef e alle salatissime addizionali comunali e regionali quasi esclusivamente i lavoratori dipendenti e i pensionati.**

In questa prospettiva è pregiudiziale modificare il metodo di approccio al problema. Il fondo per la diminuzione della pressione fiscale, richiesto ed ottenuto dalle parti sociali può essere utile, ma allo stato attuale è fortemente depotenziato, specie perché le risorse ad esso destinate sono vincolate al raggiungimento dei soli saldi di bilancio. E' evidente poi che con l'attuale strategia di contrasto all'evasione fiscale adottata dal governo, l'ipotetico maggior gettito da evasione avrà dimensioni modeste e sarà di carattere contingente; rappresenterà una variabile legata ai risultati di ciascun anno, della cui stabilità l'erario non potrà avere certezza. E' necessario, invece, da subito, realizzare una riforma del sistema che operi un riequilibrio della distribuzione del carico fiscale anche se con tempi di esecuzione spalmati nel tempo.

A tal fine si può e si deve operare almeno su due fronti.

- 1- Incrementare la tassazione delle rendite finanziarie, la cui attuale aliquota è scandalosamente bassa, inferiore perfino all'aliquota minima irpef.
- 2- Introdurre una imposta patrimoniale così come proposta dalla CGIL, una imposta, con aliquote modeste e progressive, sulle grandi ricchezze improduttive (patrimoni oltre gli 800.000 euro che quindi

colpirebbe solo il 5% delle famiglie più facoltose), darebbe reale sostanza al principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione³ e consentirebbe di rimuovere un vulnus dell'attuale sistema di tassazione.

L'introduzione di una imposta patrimoniale ordinaria sulle grandi ricchezze ci appare necessaria.

Attualmente, sul patrimonio, salvo su quello immobiliare, non si applica nessun tipo di imposizione.

E in Italia, ce lo dice ogni anno Banca d'Italia, grandi patrimoni, non tassati, sono nelle mani di poche famiglie.

L'indice di disuguaglianza misurato con l'indice Gini pone l'Italia tra i paesi in cui maggiore è la differenza della ricchezza a vantaggio di pochi.

Interessante è anche il dato relativo al rapporto tra ricchezza netta e reddito che colloca l'Italia ai primi posti, con tale rapporto pari a 7,87 (dato 2012) di poco superata da Francia e Regno Unito, rispetto al 5,25 degli Stati Uniti e il 6,27 della Germania: in pratica la ricchezza degli italiani è molto alta rispetto al reddito.

Arriviamo quindi alla conclusione che nella cornice della grande disuguaglianza italiana, questa proporzione così forte tra ricchezza e reddito, e gli alti valori assoluti e percentuali dell'economia sommersa e dell'evasione ci dicono che in Italia grandi patrimoni concentrati in poche mani si siano formati anche grazie ai flussi di risorse occultate al fisco e finite perlopiù per formare grandi patrimoni improduttivi, patrimoni che, ricordiamo, sono scarsamente tassati e quindi a loro volta finiscono per sparire dal circuito virtuoso produzione – tassazione – redistribuzione.

I vantaggi dell'introduzione di una imposta patrimoniale concentrata solo sulle grandi ricchezze, anziché sulla piccola proprietà diffusa, avrebbe molteplici vantaggi:

- 1- a parità di gettito complessivo, avrebbe un effetto perequativo a beneficio soprattutto dei lavoratori, dei pensionati e delle imprese (cuneo fiscale);
- 2- recupererebbe al criterio di progressività della tassazione manifestazioni di ricchezza che ne sono attualmente escluse in sede di imposizione sul reddito (ad esempio rendite finanziarie e redditi di capitale in genere, cedolare secca, redditi di natura speculativa, attualmente assoggettati ai tassazione separata o sostitutiva);
- 3- favorirebbe la progressività della imposizione personale anche in considerazione della concentrazione dei grandi patrimoni in un numero limitato di soggetti. Alla fine del 2010 il 10 per cento più ricco delle famiglie italiane deteneva quasi il 45,9 della ricchezza

³ La Corte Costituzionale ha delineato un concetto di capacità contributiva intesa come "potenzialità economica".

complessiva, mentre la metà più povera delle famiglie italiane deteneva solo il 10 per cento della ricchezza totale⁴;

- 4- colpirebbe i redditi evasi investiti in acquisti patrimoniali. La Banca d'Italia ha rilevato che la ricchezza degli italiani si incrementa ogni anno molto di più del reddito che dichiarano all'erario;
- 5- comporterebbe la mappatura generale, sistematica e periodica, del patrimonio mobiliare e immobiliare, reale e finanziario, dei contribuenti italiani. Produrrebbe una sensibile riduzione dell'evasione dalle imposte tradizionali, in primis dell'Irpef, e determinerebbe l'emersione di basi imponibili, che, se occultate, sarebbero automaticamente intercettate dall'Amministrazione finanziaria attraverso l'anagrafe patrimoniale;
- 6- consentirebbe il riscontro sistematico dei valori patrimoniali dichiarati nelle dichiarazioni ISEE, presentate dai soggetti che si dichiarano meno abbienti per godere di prestazioni e servizi sociali e assistenziali, con la conseguenza sensibile riduzione delle false dichiarazioni ISEE ed un incremento delle risorse a favore di chi realmente ha bisogno.

Alle obiezioni secondo cui in questo modo si potrebbe dare il via ad una fuga di capitali rispondiamo premettendo che il patrimonio da colpire sarebbe esclusivamente quello improduttivo o non investito in maniera efficiente nell'economia reale, e aggiungiamo che, oltre al fatto che difficilmente il patrimonio immobiliare può fuggire all'estero, anche quello mobiliare è comunque tracciato nei suoi movimenti (salvo improbabili fughe con valigie di contanti) e comunque tassabile se di proprietà di residenti nel territorio nazionale.

⁴ Dati Banca d'Italia, Indagini campionarie, I bilanci delle famiglie italiane, 25.2012. Le informazioni sulla distribuzione della ricchezza desunte dall'indagine campionaria della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane hanno evidenziato che alla fine del 2010 il 10 per cento più ricco delle famiglie italiane deteneva quasi il 45,9 per cento della ricchezza complessiva, mentre la metà più povera delle famiglie italiane deteneva solo il 10 per cento della ricchezza totale