

# **Lotta all'evasione**

## **L'errore di cercare una “terza via” che non esiste**

Alla fine di maggio i senatori Pd Barbolini, Fontana, Baio, Giaretta, Incostante, Mercatali, Musi, Pegorer, Pignedoli e Agostini hanno presentato un disegno di legge con il dichiarato obiettivo di proporre una “terza via” nel contrasto all'evasione “rispetto a quella di essere un Dracula punitore o uno che strizza l'occhio agli evasori”. Si tratta del Ddl n. 1499 nel quale, accanto al ripristino delle norme antievasione introdotte dal governo Prodi e cancellate dal governo Berlusconi, è previsto un pacchetto di premialità per i contribuenti onesti.

**In sostanza, non più soltanto “ti punisco se evadi”, bensì “ti premio se non evadi”.**

### *I principali contenuti del ddl 1499 (Senato)*

*Il ddl prevede che i lavoratori autonomi, le imprese individuali e le società di capitale con fatturato superiore a 30.000 e fino a 5 milioni di euro possano richiedere all'Amministrazione finanziaria di certificare che essi hanno rispettato puntualmente tutte le obbligazioni delle imposte sui redditi, nazionali e locali, e dell'Irap. Una volta ottenuta, questa certificazione permette al contribuente di accedere a una serie di benefici diretti ed indiretti. I benefici diretti consistono: nel riconoscimento di una riduzione percentuale, articolata su fasce di reddito, della base imponibile lorda da applicare nell'esercizio successivo a quello oggetto della certificazione e nella compensazione, anche parziale, dei crediti vantati per forniture di beni e servizi, nei confronti delle Amministrazioni pubbliche, con le somme che a titolo di imposte dirette e indirette sono dovute nello stesso esercizio. Fra i benefici indiretti si ricordano: la possibilità di utilizzare la certificazione per scopi promozionali e per evidenziare il proprio comportamento socialmente responsabile; l'accesso a finanziamenti agevolati dalle banche, secondo modalità definite da apposita convenzione da stipularsi fra Ministero dell'economia e delle finanze e Abi; l'attribuzione di un titolo di privilegio nel caso di accesso a fondi pubblici comunque denominati; il riconoscimento di un titolo di privilegio per i contratti con la pubblica amministrazione.*

**Riteniamo necessario spiegare chiaramente che si tratta di una proposta sbagliata sia dal punto di vista dell'intento che la ispira sia da punto di vista tecnico operativo: è concettualmente fuorviante accettare il principio secondo cui combattere e sanzionare l'evasione fiscale sarebbe un comportamento punitivo da evitare, e quella “terza via”, in realtà, non esiste.**

## 1) La filosofia del ddl

L'idea di riconoscere un premio ai contribuenti onesti non è una novità nel campo della lotta all'evasione fiscale.

Politiche premiali nei confronti del contribuente che risulti, a seguito di accertamento compiuto dall'Amministrazione finanziaria, in regola con il suo debito di imposta, sono, ad esempio, frequenti nei paesi asiatici: in Sud Corea gli vengono riconosciute delle facilities fra cui l'accesso privilegiato ai parcheggi pubblici, in Giappone gli viene offerta la possibilità di farsi fotografare con l'Imperatore. In più di un paese, essere trovati in possesso di scontrini fiscali permette di accedere a lotterie: in Cina, ad esempio, gli scontrini ottenuti in settori ad alta evasione come ristoranti, parrucchieri eccetera, sono anche "gratta e vinci" e danno diritto a partecipare a una lotteria molto pubblicizzata dai media.

Anche la letteratura economica ha esaminato l'ipotesi di affiancare a penalità per l'evasore premi per il cittadino onesto. In particolare si è sottolineato come il premio per il contribuente sottoposto a controllo e che risulti in regola possa essere pensato come risarcimento del disturbo e dei costi che un accertamento fiscale comunque comporta.

Due caratteristiche comuni a tutte queste previsioni e proposte meritano di essere considerate.

In primo luogo il premio è potenzialmente accessibile a **tutti** i contribuenti.

In secondo luogo esso discende generalmente dall'aver superato positivamente un controllo messo in atto discrezionalmente dall'Amministrazione finanziaria, di modo che, dichiarando onestamente il proprio reddito, il contribuente può aspirare ad un premio (così come evadendo le imposte può temere una punizione) ma non è certo di ottenerlo. La probabilità di ottenere un premio rende psicologicamente meno onerosa l'adesione all'obbligo tributario; l'ottenimento effettivo del premio in caso di controllo rende il contribuente meno ostile all'accertamento. Ma poiché il conseguimento del premio non è una certezza esso non costituisce la motivazione per pagare le tasse.

Nel ddl 1499 la filosofia è notevolmente diversa sotto entrambi i profili richiamati.

In primo luogo, l'accesso al premio è riconosciuto solo ai contribuenti onesti che rientrino in alcune specifiche categorie, considerate a maggior rischio di evasione (lavoratori autonomi e

piccole imprese con volume d'affari non superiore ai 5 milioni di euro e che non rientrano nel regime riservato ai contribuenti minimi<sup>1</sup>).

**Nessun beneficio materiale è invece, neppure potenzialmente, riconosciuto agli altri contribuenti onesti che siano lavoratori dipendenti, pensionati, imprese con un fatturato sopra i 5 milioni di euro, percettori di redditi agrari e dominicali.**

Una scelta, questa, che solleva perplessità sotto il profilo costituzionale dell'uguaglianza dei cittadini e che risulta particolarmente difficile da accettare in un paese come il nostro in cui circa il 75% dell'Irpef deriva da ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente e assimilati.

In secondo luogo, l'accesso al premio è, sì, subordinato ad un accertamento da parte dell'Amministrazione finanziaria, ma **questo accertamento avviene su richiesta del contribuente ed entro un periodo prefissato (90 giorni).**

**Il contribuente che decide di ottemperare correttamente agli obblighi tributari e che appartiene alle categorie identificate dal ddl può quindi ottenere il premio con certezza.**

Questa scelta, oltre a porre seri problemi sul piano tecnico, su cui si tornerà al punto successivo, ha alcune conseguenze fondamentali di cui i proponenti non sembrano essere consapevoli.

1) I contribuenti che, pur appartenendo a una categoria con forte propensione all'evasione fiscale, sono già spontaneamente onesti, otterrebbero il premio senza dover modificare in alcun modo i propri comportamenti. Da essi, quindi, non si ricaverebbe nessun gettito aggiuntivo e il premio ad essi riconosciuto, ancorché meritato, sarebbe soltanto un nuovo costo per la collettività.

2) E' noto che i contribuenti abituati ad evadere preferiscono non pagare imposte piuttosto che pagarne poche. I contribuenti disonesti decideranno allora di chiedere la certificazione rinunciando ai vantaggi economici dell'evasione, solo se il premio sarà sufficientemente elevato per compensarli di quella rinuncia. Si tratterà, cioè, di una scelta basata su un calcolo di schietta convenienza. Con l'aggravante che, per come è articolato il premio, la convenienza sarà davvero molto diversa da soggetto a soggetto. Come si è ricordato, infatti, il premio non comporta solo abbattimenti della base imponibile e quindi dell'imposta pagata l'anno successivo, ma anche una batteria molto ampia

---

<sup>1</sup> Il ddl considera anche alcuni casi particolari di reddito di lavoro dipendente (corrispettivi di servizi per attività educative e sportive e per servizi resi in maniera non continuativa nel settore delle pulizie e della cura delle persone, ovvero per lavori e prestazioni di tipo manutentivo in condomini) o di fabbricati (canoni di locazione per immobili utilizzati a fini residenziali) che meriterebbero appositi considerazioni ma su cui, per semplicità, in questa nota non ci si sofferma.

di benefici di cui non tutti possono fruire allo stesso modo: sono ad esempio favoriti coloro che devono ricorrere all'indebitamento o che lavorano per la pubblica Amministrazione.

Alla proposta del ddl aderiranno, perciò, i contribuenti che possono ottenere un premio più alto rispetto alle eventuali maggiori imposte da pagare e quelli che, essendo già onesti, non devono pagare alcuna tassa in più. Non aderiranno, invece, come sempre, i contribuenti per i quali la convenienza non scatta. Il risultato, per la collettività, sarà quindi una netta **perdita di gettito** anziché un guadagno o almeno un pareggio: **un risultato incoerente con l'obiettivo del contrasto all'evasione**. A cui si aggiunge, come si spiegherà meglio in seguito, il danno della distrazione di risorse dell'Amministrazione finanziaria dalla lotta all'evasione a favore della certificazione.

I **contribuenti onesti** che non possiedono le caratteristiche previste per l'attribuzione del premio, non solo sarebbero discriminati dall'esclusione dal vantaggio fiscale concesso ad altri, ma vedranno una quota delle loro imposte destinata a finanziare i premi concessi ad altri, con la sola motivazione, per i lavoratori dipendenti, che ad essi non è permesso evadere perché le imposte vengono loro trattenute alla fonte. Inoltre, se sono imprenditori o lavoratori autonomi al di sopra o al di sotto di un certo fatturato, vedranno riconosciuto ai propri concorrenti certificati un accesso privilegiato ai pagamenti delle Amministrazioni pubbliche per cui essi stessi lavorano, un accesso al credito agevolato che a loro non è riconosciuto e un titolo di privilegio negli appalti cui essi stessi concorrono.

Va infine valutato il contenuto culturale implicito in questa impostazione.

Introdurre norme finalizzate a stimolare l'onestà tributaria rendendola economicamente conveniente può anche avere una sua logica apparente, ma presenta una seria controindicazione: quella di implicitamente ammettere che, in assenza della convenienza economica, l'onestà tributaria possa essere trascurata. Al di là delle intenzioni espressamente dichiarate dai proponenti, quindi, non sembra che il ddl prefiguri un grande passo avanti neppure sotto il profilo del civismo del paese. La logica del provvedimento, infatti, non stimola, nei contribuenti né una maggiore consapevolezza dei danni sociali, oltre che economici, che discendono dall'evasione, né una maggior propensione a comportamenti rispettosi della legalità fiscale: sembra piuttosto un tentativo di "comperare" l'onestà, rendendola economicamente conveniente.

Inoltre, come si è già accennato, l'idea di cercare una "terza via" nel contrasto all'evasione "rispetto a quella di essere un Dracula punitore o uno che strizza l'occhio agli evasori", avalla,

implicitamente, la propaganda usata dalla destra secondo cui il contrasto all'evasione praticato con rilevanti risultati dai governi di centrosinistra si sarebbe configurato come un comportamento ottusamente persecutorio e vampiresco ai danni dei contribuenti. In realtà le politiche fiscali seguite da quei governi non hanno né alzato le imposte né aggravato le sanzioni, limitandosi a potenziare gli strumenti di controllo nelle mani dell'Amministrazione. **Se anche nel centrosinistra trova spazio l'insofferenza verso l'efficienza dei controlli antievasione ipotecendo, con ciò, le scelte che, riconquistato il governo, potranno rendersi opportune, è segno che su questo tema occorre un chiaro dibattito all'interno del centrosinistra e nel paese.**

Del resto – e paradossalmente – lo stesso ddl che intende proporre una “terza via” che eviti il “pungolo di Dracula” del passato, sembra pronto a recuperarlo perché ripropone tutti gli strumenti delle politiche del governo Prodi, prevedendo la reintroduzione di tutte le norme anti evasione abolite dal governo Berlusconi: dalla tracciabilità degli assegni, alla trasmissione telematica dell'elenco clienti fornitori e così via.

## **2) Il profilo tecnico**

Il perno del ddl è, come si è detto, la certificazione rilasciata dall'Amministrazione finanziaria del rispetto dell'obbligazione fiscale, certificazione che può essere richiesta, annualmente, dal contribuente, al momento della dichiarazione dei redditi.

Curiosamente, le caratteristiche concrete di questa certificazione non sono minimamente indagate nel ddl. L'unica cosa certa è che essa deve essere rilasciata entro 90 giorni dalla domanda del contribuente.

E' allora utile ricordare che l'accertamento del rispetto dell'obbligazione fiscale può avvenire attraverso varie procedure.

I proponenti escludono di volere un mero controllo di congruità rispetto agli studi di settore. Qualsiasi altra procedura, a partire dallo stesso accertamento sintetico attraverso strumenti quali il redditometro, richiede però che l'Amministrazione abbia la possibilità di raccogliere dati e informazioni diversi da quelli contenuti nella dichiarazione dei redditi. Gli accertamenti sostanziali richiedono di analizzare le relazioni fra il soggetto da accertare, i suoi clienti e i suoi fornitori, possono richiedere verifiche in loco. Ricorrono a strumenti differenziati a seconda del singolo caso da esaminare. La certificazione relativa alle imposte sui redditi, poi, non può essere indipendente da

analisi relative alle altre imposte escluse esplicitamente dalla certificazione (tipicamente l'Iva, da cui parte, in molti casi, l'occultamento del volume di affari).

Le domande a cui gli estensori della proposta di legge dovrebbero dare risposta sono allora le seguenti. **Ottenere l'accertamento è un diritto? Se sì, come farà l'Amministrazione a tener conto di tutte le richieste? La risposta alle richieste avverrà a scapito degli accertamenti ordinari? E' sensato chiedere che l'accertamento venga chiuso, a richiesta del singolo contribuente, entro tre mesi?**

Il rischio elevatissimo in cui si incorre è che il controllo, nel rispetto dei tempi richiesti, venga effettuato in modi molto diversi: alcuni contribuenti potranno essere accertati altri no.

Certo è che, se la certificazione si dovesse risolvere in un mero atto formale (come rischia di avvenire se, come fa il ddl, si punta sull'asseverazione da parte dei Caaf e di altri intermediari fiscali), andremmo non già verso la lotta all'evasione, ma verso la **legittimazione dell'evasione stessa**.

Il punto è troppo delicato perché gli estensori della proposta non debbano sentire il dovere di specificare dettagliatamente nel loro ddl in che modo si potrà evitare che questo avvenga, invece di limitarsi a demandare la precisazione di come deve funzionare il meccanismo a successivi provvedimenti amministrativi!!

Ci sono poi altri aspetti che suscitano perplessità e preoccupazione.

Non è chiaro - e non è certo un punto minore - quali imposte devono essere certificate: mentre la relazione al ddl parla di imposte sui redditi e dell'Irap, il riferimento sembra essere alla dichiarazione dei redditi e quindi a Unico. E' sfuggito ai proponenti che l'Irap non è più in Unico?

Il contribuente può ottenere la certificazione anche "dopo che il contribuente ha aderito alle proposte dell'Agenzia delle entrate in merito a rettifiche dell'imponibile o di altri elementi comunque attinenti ad aspetti formali o marginali della dichiarazione dei redditi". Ma come è possibile che rettifiche della base imponibile vengano considerate "elementi marginali" in una lotta all'evasione?

Che effetti ha la certificazione sui futuri accertamenti? Se l'amministrazione finanziaria, accertando altre imposte, tipicamente l'Iva, nei tempi di legge, scoprisse un'evasione fiscale, con evidenti riflessi anche sulla dichiarazione dei redditi, sfuggita al controllo effettuato nei primi tre mesi, il contribuente sarebbe già al sicuro?

Non sono problemi da poco. Eppure il ddl non li tratta.

Il rischio è allora che, se venisse attuato, questo disegno di legge si tradurrebbe in un premio per i già onesti (impiegando inutilmente su questi soggetti tempo ed energie dell'Amministrazione finanziaria e risorse comunque sottratte ad altri contribuenti anch'essi onesti) senza fare passi avanti nel contrasto all'evasione (perché l'incentivo non è sufficiente, o si ha comunque paura dei controlli e dei riflessi sui debiti di imposta futura della propria emersione).

Se poi l'attività di certificazione non fosse credibile, si tradurrebbe in un premio per l'adesione agli studi di settore, o, peggio ancora, in una catastizzazione dei redditi di molti lavoratori autonomi e piccole imprese, con ampio sconto fiscale a questi contribuenti rispetto agli altri.

**In conclusione: il contrasto all'evasione non è un'attività indolore, non può esserlo. L'aspirazione dei politici a cercare comunque il consenso è comprensibile, ma se si considera l'evasione come un comportamento grave (come il furto, la rapina o la truffa) e non come un comportamento giustificabile e scusabile, non vi dovrebbe essere spazio per incentivi più o meno stravaganti, come quelli previsti nel ddl 1499. Bisogna convincersi della materiale impossibilità di condurre una politica di efficace contrasto all'evasione fiscale mantenendo il consenso degli evasori.**