



## **Evasione fiscale in Italia: il peso del Fisco, la leggerezza dello Stato Sociale.**

Contributi per una conferenza politica sui temi del Fisco, della lotta all'evasione fiscale, di un nuovo patto di stabilità non basato sui redditi ma sulle imposte.

## Un Patto Fiscale per l'Italia

Il livello di evasione fiscale nel nostro Paese raggiunge cifre che in altre realtà europee con le quali l'Italia pretende - a ragione - di competere sul piano economico e sociale, sarebbero impensabili. Il fenomeno, che è stato definito dal ministro dell'Economia Tommaso Padoa-Schioppa una "pandemia", raggiunge proporzioni spaventose: a circa cento miliardi di euro annui ammontano le entrate evase e quindi il minor gettito fiscale nelle casse dello Stato. Per avere un'idea della cifra, si sta parlando di circa il 20% delle entrate fiscali complessive del Paese. Ciò significa che l'Italia soffre una carenza complessiva di prestazioni sociali, di servizi al cittadino, di assistenza ai più deboli, e offre per contro livelli di pressione fiscale sconosciuti agli altri cittadini UE.

L'evasione fiscale italiana è due volte superiore a quella francese, tedesca e britannica; quattro volte superiore rispetto a quella di Austria, Olanda e Irlanda. Il sommerso italiano supera del 60% la media dei Paesi OCSE. Il dato, già allarmante, assume toni drammatici se si pensa che le differenze tra nord e sud Italia, per quanto riguarda i comportamenti fiscali da condannare, sono minime. A detta dello stesso ministro Padoa-Schioppa, con il recupero delle imposte evase, "[...] l'Italia cambierebbe volto".

Una recente indagine condotta dall'Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate<sup>1</sup> ha messo in evidenza i dati dell'evasione fiscale, confrontando la base imponibile IVA nel periodo 1998-2004. Si tratta di un periodo particolarmente indicativo poiché in esso sono ricomprese due legislature di segno politico diverso. Le conclusioni tratte dal redattore di quello studio sono chiare: "A partire dall'anno di massimo assoluto dell'evasione (il 1990), seppur in presenza di oscillazioni e ciclicità, l'evasione sembra cominciare il suo

---

<sup>1</sup> I contenuti di questo studio possono essere attinti integralmente all'indirizzo internet <http://www.agenziaentrate.it/ufficiostudi>.

graduale rientro, fino ad arrivare al minimo assoluto del 1999, realizzando un decremento di quasi dieci punti percentuali in dieci anni. Per gli anni più recenti si osserva, invece, una pericolosa fase ascendente dell'evasione negli anni 2003 e 2004".

La decisione di analizzare i comportamenti fiscali messi in atto dalle imprese e da altri soggetti più facilmente esposti alla "tentazione" di evadere le imposte, si spiega con la particolarità di questa imposta. "Considerata la centralità che l'IVA riveste nel panorama normativo-fiscale e nelle fattispecie evasive messe in atto dai contribuenti, la misura relativa alla base evasa di questo tributo fornisce un contributo teorico-applicativo all'analisi dell'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali (*tax compliance*) in un dato sistema economico".

Gli studi effettuati dall'Agenzia delle Entrate mettono in rilievo un preoccupante aumento dell'evasione fiscale nel biennio 2003-2004 almeno sulla base imponibile IVA. Per la premessa fatta, che dall'andamento fiscale dell'IVA si può astrarre per deduzione un giudizio relativo anche alle altre imposte (e alle altre basi imponibili), si può affermare che la stagione dei condoni ci ha lasciato in eredità un diffuso comportamento evasivo, la cui quantificazione lascia allibiti e indignati.

A fronte degli allarmanti dati forniti da soggetti istituzionalmente preposti a combattere il fenomeno denunciato (l'Agenzia delle Entrate) e a fronte delle dichiarazioni del Governo che avrebbe l'obbligo di mettere a punto gli strumenti tecnici e di sollecitare al parlamento quelli legislativi per arginare gli effetti di quel fenomeno, si nota un sostanziale immobilismo nei fatti, segno per i più maliziosi osservatori, della incapacità o peggio della mancanza di volontà nel mettere mano a un problema così delicato.

Cosa si potrebbe fare con il maggior gettito fiscale? Cedendo alla tentazione di semplificare, potremmo dire che, a giudicare dai dati forniti dal ministro dell'Economia, agli italiani potrebbe essere risparmiata una manovra finanziaria per ogni ciclo di legislatura. Ciò equivarrebbe a un *anno sabbatico* senza tasse ogni cinque. Potrebbe essere il miglior biglietto da visita di un governo entrante, o il miglior commiato da un

governo uscente. Oppure si potrebbero recuperare risorse con cui finanziare politiche sociali più efficaci e più eque; si potrebbero introdurre efficaci ammortizzatori sociali per accompagnare i giovani verso il mondo del lavoro stabile; si potrebbero accantonare risorse in vista dell'impatto che l'invecchiamento della nostra popolazione avrà sui sistemi previdenziali e assistenziali; si potrebbero sostenere le famiglie monoreddito nel loro avventuroso viaggio mensile verso la quarta settimana; si potrebbero recuperare risorse per veri rinnovi contrattuali, capaci di sostenere una politica di incentivazione dei Lavoratori della pubblica amministrazione.

Quando agli inizi degli anni '90 del secolo scorso l'Italia versava in condizioni economiche prossime a un disastro senza ritorno, si disse che era necessario un patto sociale per la stabilità finanziaria del Paese. L'inflazione sembrava allora il nemico numero uno da abbattere perché si potesse avviare una fase virtuosa di politica monetaria. Gli accordi di luglio '93 fecero saltare il meccanismo di adeguamento automatico dei livelli di salario e introdussero il principio che l'adeguamento degli stipendi dovesse seguire l'andamento dell'inflazione programmata (non di quella reale). Cioè di un indice fittizio e non più ancorato a parametri di concretezza. Malgrado anche gli indici di inflazione reale non siano effettivamente rappresentativi dell'inflazione percepita dai cittadini, a causa della scarsa rappresentatività dei vari panieri su cui essi si calcolano, l'inflazione programmata è stata sempre ben al di sotto di quella reale. Il risultato è che a distanza di quindici anni da quegli accordi abbiamo ereditato un ceto sociale, quello dei lavoratori dipendenti, diffusamente più debole e povero. Questo stesso ceto sociale era una volta il cosiddetto ceto medio, vera spina dorsale della nostra economia che sosteneva i propri consumi sui risparmi e non già sui prestiti finanziari al consumo.

Oggi non è più l'inflazione a minare la stabilità economica e finanziaria del Paese, ma l'evasione fiscale, quel variegato fenomeno in cui l'economia sommersa delle aree più depresse (talvolta inquinate da fenomeni di malaffare e malavita) va a braccetto con altri comportamenti, spesso non evasivi ma elusivi, messi in atto con il sostegno di

costosissime operazioni di alta finanza e con il sostegno dei codici di diritto tributario e commerciale.

La sostanza non cambia. A pagare sono ancora una volta, oggi davanti al fenomeno dell'evasione fiscale come ieri davanti a quello dell'inflazione galoppante, gli stessi soggetti.

Per risolvere il problema non bastano le politiche di *tax compliance*, perché esse non hanno il sostegno condiviso della politica. Perché queste politiche siano efficaci servono tempi lunghissimi. In passato è stato sufficiente un salto di legislatura e la conseguente stagione dei condoni fiscali tombali per azzerare i deboli effetti che la politica incentrata sul principio dell'adesione spontanea al pagamento del tributo aveva prodotto nel decennio 1990-2000.

Non si capisce poi perché si coniughi sistematicamente la necessità di combattere contro l'evasione fiscale con il tema degli studi di settore. L'Italia è un Paese in cui la percentuale di lavoratori autonomi, il *popolo delle Partite IVA* è molto più alta che in Francia, Germania e Spagna, per restare nell'ambito dell'area UE a noi più prossima. Va da sé che una simile caratteristica richieda la messa a punto di adeguati strumenti fiscali di natura quasi pattizia e concordataria; a meno di non voler destinare risorse inimmaginabili per il controllo di centinaia di migliaia di artigiani, piccoli commercianti, professionisti. Non si capisce però per quale motivo lo strumento degli studi di settore debba essere negoziato solo nell'ambito di un tavolo bilaterale e non sociale, al quale fare intervenire tutte le categorie di cittadini che hanno lo stesso interesse nel mettere a punto una politica fiscale socialmente equa ed efficace. A questo punto sarebbe come immaginare che in vista della preparazione della bozza di legge Finanziaria il Governo convocasse ogni anno i rappresentanti dei Lavoratori pubblici per concordare le aliquote fiscali cui assoggettare il loro reddito.

Un Governo che si rispetti ha il dovere di decidere, ma ha anche l'obbligo di coinvolgere le parti sociali, tutte le parti sociali in un confronto aperto e democratico. Questo

consentirebbe di evitare la demonizzazione di specifiche categorie di cittadini, accusate di volta in volta di evadere le tasse e le imposte o di non meritare uno stipendio più alto, dati i bassi livelli di produttività.

Venendo alla questione del personale delle Agenzie Fiscali, va chiarito che le attuali politiche di incentivazione salariale ancorate al criterio della produttività perseguono l'obiettivo diametralmente opposto a quello auspicato e cioè inducono a una produttività orientata alla quantità piuttosto che alla qualità. Mentre il rastrellamento della base imponibile occultata richiederebbe un paziente lavoro di *intelligence*, adeguatamente supportato da una politica di formazione costante del personale sui temi fiscali di maggiore impatto, gli obiettivi di convenzione impongono ritmi da catena di montaggio che gli stessi funzionari delle aree controllo criticano perché inefficaci. Questi ritmi sono alla base di accertamenti fiscali deboli, spesso impugnati dal soggetto accertato che in alcuni casi concorda con il Fisco un adeguato abbattimento delle imposte da pagare (altra distorta applicazione di uno strumento pattizio); in altri casi conducono a un contenzioso tributario che gli *esperti legali* dell'Agenzia delle Entrate devono difendere con una pistola ad acqua quando dall'altra parte i probabili evasori fiscali possono difendersi con un fucile caricato a pallettoni.

Saltuariamente poi, si assiste al varo di lodevoli iniziative della durata di due giorni condotte *a tappeto* su un territorio e su un numero di soggetti enormemente inferiore rispetto alla realtà economica di una Regione - e di uno Stato a fiscalità non federale. Operazioni di questo genere, avrebbero la pretesa di ottenere risultati eccellenti. Sono in realtà solo una goccia nel mare, con l'aggravio che queste iniziative estemporanee costano care ai cittadini, perché remunerate con straordinari festivi e notturni e ottenute al prezzo di faticose trattative sindacali, dovute e obbligatorie in quanto relative a prestazioni lavorative fuori da ogni previsione contrattuale.

La strada non può essere questa. L'Agenzia delle Entrate obietterà ad esempio, che proprio per migliorare le sue prestazioni sta inseguendo un radicale rinnovamento della sua forza lavoro, tramite l'assunzione di un elevato numero di funzionari laureati,

giovani e motivati. Siamo quasi a diecimila neo assunti in meno di sei anni, su una forza lavoro complessiva di circa trentacinquemila dipendenti. Alcuni di questi neo assunti hanno alle spalle già quegli anni di servizio che gli sono bastati per disperdere buona parte di quelle doti di professionalità, motivazione e spirito di servizio che tutti i Lavoratori delle Agenzie Fiscali avevano e prima o poi hanno perso.

Queste affermazioni sono validamente supportate da una recente ricerca condotta dall'Università Federico II di Napoli. Si è trattato di una costosa ricerca che ha messo in evidenza ciò che intuitivamente si coglieva: i Lavoratori del Fisco sono demotivati, poco stimolati e fermamente convinti di essere privi di adeguati strumenti normativi, amministrativi e legali per debellare il male dell'evasione fiscale nel loro Paese.

Altre considerazioni vanno fatte rispetto alle politiche fiscali del settore immobiliare. La dismissione dell'Agenzia del Territorio e delle sue risorse professionali è affare di questi giorni. Dietro un processo legittimo di equa ripartizione delle funzioni amministrative tra enti statali, si nasconde una dispersione irrimediabile di competenze e di responsabilità. A chi afferma che il decentramento delle funzioni catastali ai Comuni sia la risposta al cattivo funzionamento dell'Agenzia del Territorio, va detto che l'Agenzia del Territorio in questi ultimi anni ha dimostrato di saper fare bene il suo lavoro raggiungendo i sempre più "sfidanti" livelli produttivi e migliorando la qualità dei servizi forniti a cittadini e professionisti. E poi va detto che decentrando funzioni così delicate il problema non verrà risolto, casomai si moltiplicherà per il numero di tutte quelle realtà territoriali già coinvolte da altri fenomeni di evasione fiscale. Il ruolo dell'Agenzia del Territorio deve essere potenziato e rafforzato perché non soltanto ha la capacità per far emergere il sommerso nel settore immobiliare e agricolo, ma dispone di diversificate professionalità capaci di fornire servizi che possono far emergere enormi sacche di evasione ed elusione fiscale.

Che dire poi delle politiche fiscali doganali, a fronte delle recenti inchieste giornalistiche condotte con equilibrio e obiettività tra i *container* provenienti dalla Cina, nel porto di Napoli?

La nostra impressione è che sia mancata la volontà politica di approntare un sistema tributario efficiente ed efficace, in grado di comprimere le percentuali di imponibile evaso entro i limiti fisiologici di dispersione che ogni sistema conosce. Dal Governo giungono segnali discordanti e discontinui. Non ci pare opportuno che una parte del gettito fiscale venga annualmente concordato con appositi accordi bilaterali; non pare neanche coerente che le risorse destinate ai contratti nazionali dei Lavoratori impegnati nella lotta contro l'evasione fiscale siano costantemente in diminuzione e non riescano non solo a garantire un effettivo e reale aumento stipendiale, ma nemmeno riescano a mettere al riparo il salario dalla corrosione del potere d'acquisto. Per tacere dei bassissimi livelli di investimenti in formazione professionale rivolta ai Lavoratori del Fisco.

La nostra proposta è che si apra un confronto ampio, approfondito e aperto, sul tema della lotta all'evasione fiscale. Questo confronto dovrà coinvolgere il Governo e tutte le parti sociali: le categorie professionali, i soggetti industriali, il mondo del lavoro pubblico e privato, le organizzazioni sindacali. Dovrà essere il segno di una concreta volontà di dare al Paese quello spunto, in termini di modernità e di stabilità sociale, che da troppo tempo manca e che rischia di assecondare quel processo di decadenza economica e civile che troppi denunciano ma che nessuno sembra pronto a fermare.

Roma, 10 luglio 2007

RdB-CUB Pubblico Impiego - Settore Agenzie Fiscali