

L'illusione di contrastare l'evasione prescindendo dalla realtà economica e dal diritto produce effetti destabilizzanti sul sistema tributario

del prof. Raffaele Perrone Capano

L'alluvione di norme nei più diversi settori dell'ordinamento tributario che ha caratterizzato il primo anno della nuova legislatura ha reso sempre più arduo il compito dell'interprete alla ricerca di una linea distintiva, di politica fiscale, rispetto ai 5 anni precedenti.

Con l'adozione delle prime disposizioni attuative delle novità fiscali introdotte con la legge finanziaria, coordinate con i decreti Visco Bersani del 2006, un contributo significativo alla complicazione del sistema, con costi aggiuntivi per i professionisti ed i contribuenti non proporzionali ai benefici attesi in termini di contrasto all'evasione, il quadro relativo agli obiettivi reali di gettito e redistributivi appare se non altro più chiaro.

La riforma dell'IRE – IRPEF determinerà nel 2007, per l'effetto combinato del dimezzamento del primo scaglione e della sostituzione delle deduzioni dall'imponibile con detrazioni d'imposta, un aumento del prelievo, al netto dell'incremento nominale del PIL, stimabile prudentemente tra i 3,5 e i 4,5 miliardi, concentrato prevalentemente sui redditi da lavoro autonomo e di impresa minore e su quelli da lavoro dipendente con carichi familiari. Una cifra multipla rispetto a quanto riportato nelle tabelle allegate alla legge finanziaria per il 2007, approvate dal Parlamento. Mentre la pretesa di applicare ai redditi prodotti nel 2006, e quindi retroattivamente, i nuovi indici di normalità, che dovrebbero integrare dal 2007 gli studi di settore, ha determinato una situazione di confusione ed incertezza, soprattutto per i professionisti, obiettivamente aggravata dal fatto che le novità in parola sono state adottate senza alcun confronto né parlamentare né con le categorie interessate, e la loro attuazione affidata ad una nuova, singolare, fonte normativa atipica: il comunicato stampa della Agenzia delle Entrate, a supporto di circolari disattenti ai dati normativi.

Mentre a seguito della legge finanziaria 2007, anche qui senza confronto alcuno, il semplice scostamento per un solo anno dai parametri di riferimento degli studi di settore farà scattare la presunzione di evasione e quindi la possibilità per il fisco di procedere quasi automaticamente ad accertamento.

L'effetto di gettito della combinazione delle nuove disposizioni sugli studi di settore con la revisione della curva delle aliquote introdotta con la Finanziaria 2007, anche se non inciderà significativamente sull'evasione, sarà nondimeno considerevole.

In media, secondo il viceministro Visco si tratterà per alcuni milioni di contribuenti di pagare soltanto da 100 a 200 euro di maggiori imposte ogni mese; mentre per il direttore dell'Agenzia delle Entrate Romano, statistiche alla mano, ai destinatari dell'accertamento converrà mettersi d'accordo con il fisco, perché risparmierebbero fastidi e soldi.

L'obiettivo conclamato di contrastare l'evasione, che sembrerebbe ispirare queste misure, si presta ad una serie di rilievi di metodo e di merito, che qui individuiamo a titolo esemplificativo, rinviando per gli approfondimenti al prossimo numero della rivista "Innovazione e Diritto".

Sotto il profilo del merito, l'impressione che si trae da alcune delle novità normative in tema di contrasto all'evasione e di recupero di gettito nei settori del lavoro autonomo e delle imprese minori, è che esse avranno, per eterogenei fini, effetti diversi da quelli attesi. In pratica si tratta di una riscrittura a tappeto di una serie di disposizioni variamente antielusive, spesso inutilmente complicate, quando non vessatorie, finalizzata a modificare fattispecie e procedure con l'obiettivo di allargare le basi imponibili, che denota una conoscenza quanto meno approssimativa della complessa e frastagliata realtà su cui incideranno le novità fiscali, il che determina un approccio fuorviante al tema del contrasto all'evasione.

Si pensi ad esempio alle disposizioni relative al divieto d'uso del contante e alla cosiddetta tracciabilità nelle attività di lavoro autonomo, in una realtà caratterizzata da ampia diffusione dell'economia irregolare e da aliquote marginali irragionevolmente elevate ed ulteriormente aumentate del 20% con la Finanziaria 2007; l'effetto prevedibile sarà la generalizzazione del pagamento di una parte dei compensi al nero, non

certo quello di ridurre l'evasione.

L'economia irregolare, che per altro paga anch'essa le imposte, sia pure in misura minore rispetto a quella regolare, spesso per sopravvivere, non è causa di comportamenti evasivi ed elusivi, ma conseguenza di una fiscalità miope ed al tempo stesso aggressiva che distrugge materia imponibile anziché farla emergere.

In tutti i modelli organizzativi complessi esiste un problema di sostenibilità, che non riguarda solo i diversi utenti, nel nostro caso i contribuenti, ma anche di autosostenibilità. Un sistema tributario è tale quando il raccordo tra le diverse imposte non determina comportamenti opportunistici nei contribuenti che alimenta l'evasione, con risparmi d'imposta individuali, spesso limitati, ma con effetti di catalizzazione moltiplicativi, devastanti per il sistema.

Basti pensare all'evasione dell'IVA, stimabile in almeno 30 miliardi di euro annui, che mina la competitività della nostra economia ed i cui beneficiari in larga prevalenza sono i consumatori finali; o alla pratica generalizzata dei fuori busta nella retribuzione del lavoro dipendente nelle imprese minori, che sottrae una cifra superiore ai 60 miliardi tra imposte e contributi sociali (26 miliardi + 38 miliardi).

Quando oltre il 60% dell'imposta sul reddito è assolta da contribuenti che beneficiano della possibilità di contenerne in parte l'onere, misure quali quelle che hanno interessato i destinatari degli studi di settore, rischiano di risolversi in un ulteriore aumento della pressione fiscale a carico dei contribuenti che non evadono, consolidando il carattere centrifugo del sistema tributario.

Sempre dal punto di vista del merito la semplice ipotesi che l'introduzione di nuovi parametri di normalità rappresenti uno strumento per contrastare l'evasione appare quanto meno azzardata; essa infatti trasforma implicitamente lo studio di settore da strumento di pianificazione fiscale per il contribuente, e di selezione delle posizioni fiscali da sottoporre a verifica per l'Amministrazione, in un mezzo improprio per giungere alla catastalizzazione di fatto dei redditi di tutte le attività diverse da quelle del lavoro dipendente.

Ora, prescindendo dai principi per i quali il legislatore tributario manifesta, si perdoni l'eufemismo, tradizionalmente una attenzione affievolita, non vi è alcuna evidenza empirica che le modifiche introdotte miglioreranno il grado di resistenza all'evasione degli studi di settore. Appare al contrario realistico che agli incrementi degli imponibili imposti nel breve periodo dal coordinamento dei parametri degli studi con i nuovi indici di normalità, seguirà un nuovo aumento dei fattori di irregolarità fiscale, che contribuiranno ad alimentare ulteriormente il fiume carsico dell'evasione e dell'elusione.

Per quanto riguarda il metodo, il principale rilievo attiene alla commistione impropria tra scelte distributive legittime, quando adottate in modo trasparente, coinvolgendo il Parlamento, e la ben più complessa vicenda dell'evasione, il cui contrasto richiederebbe un mix graduale ed equilibrato di interventi sia sulla struttura delle imposte, sia sulla gestione amministrativa e sui controlli.

Sotto questo profilo, le novità fiscali degli ultimi mesi sono, per molti aspetti, emblematiche del contrasto tra obiettivi strutturali ed attese di breve periodo relative al gettito.

Gli studi di settore, utili nei primi anni di applicazione per orientare i contribuenti a una pianificazione fiscale su basi meno irrealistiche rispetto ad un recente passato, e per indirizzare l'attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria, e la cui attendibilità potrebbe venire rafforzata estendendo l'applicazione all'IRAP, non si prestano tecnicamente ad essere trasformati in un sistema di catastalizzazione dei redditi d'impresa e di lavoro autonomo, caratterizzato da un accettabile grado di aderenza alla realtà. La ragione è intuitiva: gli studi abbracciano un universo di soggetti ed attività estremamente complesso composto da situazioni eterogenee, sia per tipologia di attività e dimensioni, sia per localizzazione territoriale, che non ha eguali in nessun altro Paese avanzato, sia perché qualsiasi sistema di forfetizzazione dei redditi, necessariamente opzionale, non può prescindere dalla partecipazione dell'Amministrazione, come dimostra l'esperienza francese, alla fase della determinazione del reddito.

In una situazione quale quella italiana in cui oltre 6 milioni di contribuenti dichiarano tutti i propri redditi ed altri 20 milioni entrate aggiuntive rispetto a stipendi e pensioni, l'idea stessa di poter individuare un indice di normalità che consenta all'Amministrazione di considerare presunzione di evasione lo scostamento tra congruità rispetto agli studi

e tale indice appare irrealistico, ed il fatto che oltre la metà dei contribuenti non rientri nei nuovi parametri dovrebbe far riflettere.

D'altra parte, sempre con riguardo all'evasione, non vi è alcuna evidenza che alla non congruità corrisponda evasione e viceversa.

La pretesa poi di applicare, per palesi obiettivi di gettito, il nuovo indice di normalità con effetto retroattivo ai redditi prodotti nel 2006 evidenzia una inaccettabile confusione tra manovra discrezionale delle imposte, affidata essenzialmente allo strumento della legge finanziaria, ed interventi strutturali sul sistema tributario, che devono necessariamente essere disciplinati in base alla legge. L'Agenzia delle Entrate non è certo responsabile dell'alluvione di norme degli ultimi mesi, spesso prive di ragionevolezza, che ne rendono ancora più difficile l'azione.

Ma non si può neppure ammettere che sia l'azione amministrativa a porre rimedio alle incongruenze legislative, dilatandone la discrezionalità e svuotando di ogni valore giuridico il principio costituzionale di legalità.

In questa situazione confusionale in cui la bulimia legislativa si accompagna ad un'attività di esplicazione ed integrazione normativa da parte dell'Amministrazione finanziaria, che interviene a ridosso della scadenza degli adempimenti, se non addirittura a termini scaduti, si segnala un sorprendente intervento su "Il Sole 24 ORE" di Innocenzo Cipolletta, persona dalla quale, per cultura economico – statistica e ruolo svolto nell'establishment in posizioni sempre di grande rilievo, ci si poteva attendere un contributo almeno un poco più informato.

Per memoria:

A) Gli studi di settore non riguardano solo il lavoro autonomo, ma l'insieme delle attività minori, comprese le società di capitali con volume di affari fino a 7.500.000 euro

B) Il superamento della regola dei 2 anni su tre consente all'Amministrazione finanziaria di inviare l'avviso di accertamento per qualsiasi scostamento dagli indici di congruità, anche per un solo anno: non sarà un catasto ma ne ha tutti gli effetti

C) La Finanziaria 2007 ha trasformato lo scostamento dagli studi da semplice indizio, come interpretato dalla giurisprudenza, in presunzione grave, precisa e concordante di evasione

D) Il nuovo indice di normalità che affianca gli studi di settore dal 2007 si applica con effetto retroattivo ai redditi 2006; per effetto delle modifiche richiamate in precedenza il contribuente che risultasse non congruo ha un solo modo per rientrare negli indici ed evitare l'accertamento: non dedurre una parte dei costi reali.

Cosa c'entri tutto questo con un sistema tributario orientato da principi giuridici e con l'adeguamento degli studi non è dato comprendere, per cui appare singolare sostenere che "l'opposizione cieca alle modifiche degli studi di settore rischia di rivelare solo una reale propensione all'evasione fiscale".

La memoria di tempi ormai lontani suscita tuttavia una curiosità: se nel '97 anziché introdurre la DIT di cui si sono giovate soprattutto le imprese associate a Confindustria e l'IRAP che ha consentito a molte imprese di trasferire a Est le proprie produzioni con piena soddisfazione economica e tributaria, fosse stata loro riservata una politica fiscale del tipo sopra descritto, quale sarebbe stata l'analisi del Direttore di Confindustria dell'epoca?

BIBLIOGRAFIA

ARENA, *Evasione dell'imposta e perequazione tributaria*, in *Riv. Guardia Fin.*, 1954, 453.

CIPOLLINA, *La legge civile e la legge fiscale. Il problema dell'elusione fiscale*, Padova, 1992, 207.

CIPOLLINA, *Elusione fiscale*, in *Riv.dir.fin.*, 1988, I, 122.

D'AMATI, *Il "presupposto" dell'imposta complementare*, in *Giur.imp.*, 1963, 712; dello stesso A., *Definizione legislativa del reddito imponibile*, in *Riv.trib.*, 1964, 121;

FANTOZZI, *Diritto tributario*, Torino, 2003, 784.

FANTOZZI, *L'esperienza italiana*, in DI PIETRO (a cura di), *L'elusione fiscale nell'esperienza europea*, Milano, 1999, 254.

FEDELE, *"Possesso" di redditi, capacità contributiva ed incostituzionalità del cumulo*, in *Giur. Cost.*, 1976, 2165, nota 10.

GIULIANI, *Violazione e sanzione delle norme tributarie*, Milano, 1981.

GROSSO, *L'evasione fiscale*, Torino, 1980.

LOVISOLO, *L'evasione e l'elusione tributaria*, in *Dir.prat.trib.*, 1985, I, 1198 ss.

LOVISOLO, *Evasione ed elusione tributaria*, in *Enc.giur.Treccani*, XIII, 6.

LUPI, *Elusione e legittimo risparmio d'imposta nella nuova normativa*, in *Rass. Trib.*, 1999, 1100

MICCINESI, *L'imposizione sui redditi nel fallimento e nelle altre procedure concorsuali*, Milano, 1990, 75.

PAPARELLA, *Possesso di redditi ed interposizione fittizia*, Milano, 2000, 128.

SPINELLI, *Norme generali per la repressione della violazione delle leggi finanziarie*, Milano, 1957.

TABELLINI, *Libertà negoziale ed elusione d'imposta*, Milano, 1995, 183

